

**CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS – Entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República / CONFLICTOS POSITIVOS DE COMPETENCIAS ENTRE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y LA COMISIÓN DE ÉTICA Y ESTATUTO DEL CONGRESISTA – Competencia de la Sala de Consulta / AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONTINUAR CON LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA EN CONTRA DE UN SENADOR**

El artículo 23 de la Ley 1828 de 2017 regula de manera especial los conflictos de competencia que se susciten entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. (...) Al revisar dicha disposición, la Sala observa que la norma no hizo mención alguna a los conflictos positivos de competencia. El legislador otorgó únicamente a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia la competencia para dirimir los conflictos negativos de competencia que se presenten entre estas dos autoridades. Al no existir en el caso que se analiza, una norma especial y concreta que le atribuya a una autoridad la competencia específica para dirimir los conflictos positivos de competencia, le corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolverlos, en virtud de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 (numeral 10) de la Ley 1437 de 2011 (CPACA). (...) El presente conflicto positivo de competencias surgido entre la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República y la Procuraduría General de la Nación tiene como objeto establecer la autoridad competente para continuar la investigación disciplinaria en contra del senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por los hechos denunciados por el periodista Daniel Coronell en la columna «Pulgarcito», publicada en la página web «Los Danieles».

**FUENTE FORMAL:** LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 39 / LEY 1437 DE 2011 – ARTÍCULO 112 NUMERAL 10 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 23

**MIEMBROS DE LAS CORPORACIONES PÚBLICAS – Son servidores públicos / POTESTAD DISCIPLINARIA SOBRE LOS CONGRESISTAS – Se ejerce a través de la acción de pérdida de investidura, las medidas correccionales ejercidas por las comisiones de ética del Congreso y las sanciones disciplinarias**

La Constitución Política establece que los miembros de las corporaciones públicas son servidores públicos y están al servicio del Estado y de la comunidad, cuyas funciones se ejercen bajo el principio de legalidad, y el artículo 124 constitucional, por su parte, señala que la ley determinará la responsabilidad de estos servidores. (...) A su turno, la normativa colombiana determina que el Estado posee la potestad disciplinaria sobre los congresistas de la República, sin embargo, esta no se agota con una sola acción. Es por esto que aquella potestad incluye: (...) La acción de pérdida de investidura en cabeza del Consejo de Estado, de la cual esta Sala no hará referencia. (...) Las medidas correccionales ejercidas por las Comisiones de Ética de cada una de las cámaras, y (...) Las sanciones disciplinarias derivadas del incumplimiento de sus deberes como servidores públicos. Lo anterior, se encuentra justificado en el hecho de que la actividad congresual constituye una función esencial dentro del sistema democrático, en el que se debe garantizar la separación de poderes y asegurar, de manera eficaz, la autonomía e independencia de la Rama Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 113 de la Constitución Política.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 123 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 124 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113

## **COMISIÓN DE ÉTICA Y ESTATUTO DEL CONGRESISTA – Creación y funciones / COMISIONES DE ÉTICA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA – Medidas correccionales**

En cuanto a las medidas correccionales internas, el Congreso de la República, como órgano autónomo e independiente, tiene la capacidad de administrar sus asuntos y de auto organizarse. Además, su actividad estará sujeta a la expedición de leyes orgánicas que contengan el reglamento del Congreso (...). [P]ara que el Congreso de la República funcione adecuadamente, se necesita «de algunos órganos internos de dirección, administración y control», tales como las comisiones legales, accidentales, investigadoras y las comisiones de ética. Ahora bien, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista fue creada por el artículo 55 la Ley 5ª de 1992, disposición sustituida por el artículo 2º de la Ley 1833 de 2017 y a su vez corregida por el artículo 1º del Decreto 461 de 2018. (...) [L]a Comisión es competente para conocer del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas. Asimismo, conoce del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética y Disciplinario expedido por el Congreso, esto es, la Ley 1828 de 2017.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 135 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 150 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 151 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 55 / LEY 1833 DE 2017 – ARTÍCULO 2 / DECRETO 461 DE 2018 – ARTÍCULO 1 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 59 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 72

## **CONTROL DISCIPLINARIO EXTERNO – Ejercido por la Procuraduría General de la Nación y las personerías distritales y municipales / INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA EN CONTRA DE CONGRESISTAS – Competencia de la Procuraduría General de la Nación**

La Constitución Política y la Ley 734 de 2002 radican el control disciplinario externo en la Procuraduría General de la Nación y en las personerías distritales y municipales. (...) [A] la Procuraduría General de la Nación se le asigna una especie de cláusula general de competencia que debe asumir en aquellos casos en que el legislador no haya atribuido dicha función de manera expresa a otros órganos. (...) En efecto, los congresistas son servidores públicos de elección popular, razón por la cual son sujetos disciplinables de la Procuraduría General de la Nación. (...) Además, la Ley 5ª de 1992, a través de su artículo 266, reconoce la competencia del procurador general de la Nación para ejercer la vigilancia sobre la conducta oficial de los senadores y representantes (...). Esta competencia ha sido reafirmada por el artículo 7º del Decreto Ley 262 de 2000, cuyo numeral 21 establece como función del procurador general de la Nación la de «conocer en única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los congresistas, por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio, en este último caso aunque hayan dejado de ser congresistas». De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación ejerce la competencia en materia disciplinaria sobre los servidores públicos, inclusive los de elección popular.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 118 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 123 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 275 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 277 NUMERAL 6 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 2 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 3 / LEY 734

DE 2002 – ARTÍCULO 67 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 25 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 266 / DECRETO LEY 262 DE 2000 – ARTÍCULO 7 NUMERAL 21

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre el poder disciplinario preferente de la Procuraduría General de la Nación, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de mayo de 2019, Rad. 11001-03-25-000-2011-00371-00, C.P. César Palomino Cortés y Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 9 de diciembre de 2020, Rad. 11001-03-06-000-2020-00128-00(C), C.P. Álvaro Namén Vargas y decisión del 11 de julio de 2005, Rad. 11001-03-06-000-2004-00432-00, C.P. Enrique José Arboleda Perdomo

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar disciplinariamente a los congresistas, ver: Corte Constitucional, sentencia SU-712 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; sentencia SU-355 de 2015, M.P. Mauricio González Cuervo y sentencia C-111 de 2019, M.P. Carlos Bernal Pulido

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la competencia de la Procuraduría General de la Nación para investigar disciplinariamente a los servidores de elección popular, ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 15 de noviembre de 2017, Rad. 11001-03-25-000-2014-00360-00(IJ), C.P. César Palomino Cortés y Sección Segunda, Subsección A, sentencia del 23 de julio de 2020, Rad. 11001-03-25-000-2017-00073-00, C.P. William Hernández Gómez

**POSICIÓN DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS – En relación con las sanciones disciplinarias restrictivas de derechos políticos / IMPOSIBILIDAD DE INHABILITAR O DESTITUIR A UN SERVIDOR PÚBLICO DE ELECCIÓN POPULAR – Por parte de una autoridad administrativa**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos regula los derechos políticos en su artículo 23. (...) Frente a esta disposición, en particular el numeral 2º, la Corte IDH se ha pronunciado en varias ocasiones. Así, en el año 2011, en el caso López Mendoza vs. Venezuela, la Corte señaló que las sanciones disciplinarias que restringen los derechos políticos deben ser impuestas i) por un juez y ii) como resultado de un proceso penal (...). Posteriormente, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, la Corte reafirmó la conclusión anterior, al señalar que no era posible que una autoridad administrativa inhabilitara o destituyera a un servidor público elegido popularmente (...).

**FUENTE FORMAL:** CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS – ARTÍCULO 23

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la imposibilidad de que una autoridad administrativa inhabilite o destituya a un servidor público elegido popularmente, ver: Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Petro Urrego vs. Colombia, sentencia del 8 de julio de 2020

**COMPETENCIA DISCIPLINARIA EN CONTRA DE CONGRESISTAS – En cabeza de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y de la Procuraduría General de la Nación / AFECTACIÓN DE LA FUNCIÓN CONGRESIONAL – Configuración / CÓDIGO DE ÉTICA Y DISCIPLINARIO DEL CONGRESISTA – Finalidad**

Con base en la Ley 1828 de 2017, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista debe determinar si la conducta a investigar corresponde a una actividad que

afecta la función congresional, debido a que de esto dependerá la autoridad competente para llevar a cabo el correspondiente proceso disciplinario. (...) [L]a Sala encuentra lo siguiente: i) El examen disciplinario de la conducta de los legisladores colombianos se adelanta por: a) la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y b) el procurador general de la Nación. ii) El artículo 3º de la Ley 1828 de 2017 establece la competencia disciplinaria teniendo en cuenta si la conducta a investigar respecta a la función congresional. Si es así, la investigación disciplinaria debe adelantarse por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Por el contrario, si la conducta no respecta a la función congresional, la competencia disciplinaria recae en la Procuraduría General de la Nación. Para definir qué debe entenderse por «función congresional», y, además, superar situaciones o zonas de penumbra en las cuales no resulta fácil identificar si la conducta desplegada por un senador o representante debe ser investigada por la Comisión o por el procurador general de la Nación, debe acudirse a una interpretación sistemática de las Leyes 5ª de 1992 y 1828 de 2017. (...) Por su parte, el artículo 1º de la Ley 1828 de 2017, al referirse a la finalidad perseguida por el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, consagra que este tiene como propósito servir de marco normativo de la responsabilidad ética y disciplinaria de los congresistas, ante la ocurrencia de conductas indecorosas, irregulares o inmorales en que incurran en el ejercicio de su función o con ocasión de la misma. En lo que respecta al artículo 3º de la Ley 1828 de 2017, esta disposición señala que «[c]onstituye afectación a la función congresional, cuando se incurre en violación a los deberes, prohibiciones y cualquiera de las conductas estipuladas en este código». De esta suerte, bajo una interpretación sistemática de las normas anteriores, es dable concluir que se afecta la «función congresional» cuando un congresista, en ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas, desconoce los deberes, prohibiciones y conductas consagradas en la Ley 1828 de 2017. El análisis de la función es de vital importancia para delimitar el campo de acción de la Ley 1828 de 2017, pues tal como se desprende de los artículos 1º y 3º de la misma ley, el criterio que activa la competencia de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista es que la conducta a investigar corresponda a una función a cargo de un legislador. (...) [P]ara que exista una afectación de la función congresional se requiere que la conducta: a) La ejecute una persona que tenga la calidad de congresista. b) Se realice en ejercicio de una función congresual o con ocasión de la misma y c) Desconozca los deberes, prohibiciones y conductas establecidas en el Código de Ética y Disciplinario del Congresista. Dentro de este marco, para que pueda concluirse que existe una afectación de la función congresional no es suficiente que la conducta la realice un senador o representante, pues es necesario, además, satisfacer los requisitos señalados en los literales a) y b). Vale la pena destacar que los artículos 1º y 3º del Código de Ética y Disciplinario del Congresista se refieren a la «función» congresional, no al «cargo» de congresista.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 1 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 3 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 8 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 9 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 10 / LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 6

**PROCESOS DISCIPLINARIOS EN CONTRA DE CONGRESISTAS – Distribución de competencias / INVESTIGACIONES DISCIPLINARIAS EN CONTRA DE CONGRESISTAS – Autoridades competentes / CONDUCTA DE UN CONGRESISTA CORRESPONDIENTE A UN VOTO Y OPINIÓN – Autoridad competente / CONDUCTA DE UN CONGRESISTA QUE ATENTE CONTRA LA FUNCIÓN CONGRESIONAL – Autoridad competente / CONDUCTA DE UN CONGRESISTA QUE NO ATENTE CONTRA LA FUNCIÓN CONGRESIONAL –**

## **Autoridad competente**

La distribución de competencias realizada por los artículos 3º y 10 de la Ley 1828 de 2017 debe interpretarse de forma sistemática con los artículos 113, 185 y 277 de la Constitución Nacional. A la luz de estas disposiciones es posible identificar los siguientes ámbitos de competencia disciplinaria respecto de senadores y representantes, los cuales toman en cuenta la naturaleza de la conducta a investigar: a) Conducta correspondiente a un voto u opinión: Si la conducta a investigar corresponde a un voto u opinión, la autoridad competente para investigar al senador o representante es la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la correspondiente Cámara. En este caso, el procurador general de la Nación no puede ejercer su poder preferente frente a este tipo de conductas. Lo anterior, teniendo en cuenta la independencia y autonomía del poder legislativo, derivada del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, y el artículo 185 superior, relativo a la inviolabilidad parlamentaria. b) Conducta que atenta contra la función congresional: en principio, la autoridad competente llamada a investigar y sancionar disciplinariamente a senadores y representantes es la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Cámara. Esta competencia encuentra fundamento en lo dispuesto en los artículos 3º y 72 de la Ley 1828 de 2017, ya citados. c) Conducta que no atenta contra la función congresional: El artículo 3º de la Ley 1828 de 2017 establece que, cuando un senador o representante realiza, en condición de servidor público, una conducta no prevista en la referida ley, debe entenderse que dicho comportamiento no atenta contra la función congresional. Bajo una interpretación sistemática de los artículos 113 y 277 de la Constitución Política y 3º y 10 de la Ley 1828 de 2017, el procurador general de la Nación es la autoridad competente para investigar disciplinariamente a un congresista por conductas que no son propias de la función congresional. Entonces, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista carece de competencia en este tipo de conductas.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 185 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 277 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 3 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 72 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 10

## **INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA – Características y efectos / VOTOS Y OPINIONES DE LOS CONGRESISTAS – Pueden dar lugar a responsabilidad disciplinaria**

Una de las manifestaciones más importantes de la independencia y autonomía del Poder Legislativo se encuentra en el artículo 185 de la Constitución Política, el cual señala que: «[l]os congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo». Esta institución, propia del constitucionalismo moderno y de esencial importancia para el adecuado ejercicio de la actividad congresional, tiene, entre otros, los siguientes rasgos distintivos: i) Impide que un congresista sea investigado, detenido, juzgado o condenado por los votos u opiniones que haya manifestado en el ejercicio de sus funciones. ii) Pretende garantizar la independencia del Congreso de la República, evitando la injerencia de otras ramas del poder público en el ejercicio legítimo de sus funciones. iii) Corresponde a una salvaguarda institucional, y no a un privilegio o prerrogativa personal. iv) Es permanente o perpetua, pues opera aun cuando el congresista ha cesado en el ejercicio de sus funciones. v) Es específica o exclusiva, habida cuenta que solamente cubre los votos y opiniones de los

congresistas que sean expresados en ejercicio de sus cargos. En virtud de lo anterior, cuando la conducta no cumpla con las condiciones señaladas, el congresista queda sujeto a los demás regímenes sancionatorios que resulten aplicables por su conducta. Ahora bien, en virtud de la expresión «sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo» de que trata el referido artículo 185, se ha concluido que los votos y opiniones de los congresistas pueden dar lugar, en todo caso, a responsabilidad disciplinaria, la cual debe ser definida dentro de la corporación. (...) Finalmente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 185, así como la garantía de independencia y autonomía del poder legislativo, derivada del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, el procurador general de la Nación no tiene competencia para investigar disciplinariamente a los congresistas por sus votos y opiniones.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 185 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 7 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 113

**NOTA DE RELATORÍA:** Sobre la inviolabilidad parlamentaria, ver: Corte Constitucional, sentencia SU-712 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio y Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, Sala de Decisión de Tutelas, sentencia del 20 de febrero de 2018, Rad. T-96508, providencia núm. STP2554-2018, M.P. Eugenio Fernández Carlier y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 12 de abril de 2011, Rad. 11001-03-15-000-2010-01325-00(PI), C.P. Enrique Gil Botero

**PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Competencia para disciplinar a servidores públicos cuando sus conductas no estén relacionadas con sus funciones, pero sí con el cargo**

La distinción entre cargo y función sí la realiza la Ley 734 de 2002, cuando en el artículo 27 establece: «Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones». Esta distinción permite que la Procuraduría General de la Nación sea competente para disciplinar a servidores públicos a pesar de que sus conductas no estén relacionadas con sus funciones, pero sí con el cargo.

**FUENTE FORMAL:** LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 27

**AUTORIDAD COMPETENTE PARA CONTINUAR CON LA INVESTIGACIÓN DISCIPLINARIA EN CONTRA DE UN SENADOR – Caso concreto / EXHORTO AL GOBIERNO NACIONAL, AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y A LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN – Para dar cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020**

Tal como se indicó, el presente conflicto positivo de competencias surgido entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República tiene como objeto establecer la autoridad competente para continuar la investigación disciplinaria contra el senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por los hechos denunciados por el periodista Daniel Coronell en su columna «Pulgarcito», publicada en la página web «Los Danieles». (...) En suma, es dable concluir que la autoridad que debe continuar con la investigación disciplinaria contra el senador Eduardo Enrique Pulgar Daza es la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior, teniendo en cuenta que: i) La presunta conducta

investigada, prima facie, no corresponde a una función congresional, sino a un posible acto de corrupción. ii) La Procuraduría General de la Nación tiene competencia disciplinaria sobre los servidores públicos de elección popular, especialmente, cuando la conducta corresponde a una actuación corrupta. iii) El numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y iv) La Corte IDH, en el caso Petro Urrego vs. Colombia, no reprochó la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, sino la facultad de esta para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, a través de sanciones como la inhabilitación o la destitución. Ahora bien, para el ejercicio de su competencia disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación debe aplicar de forma armónica y sistemática lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH en el caso Petro Urrego vs. Colombia y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado. De otra parte, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 277 constitucional, la Procuraduría General de la Nación ejerce la vigilancia superior de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular y, conforme al artículo 25 de la Ley 734 de 2002, los servidores públicos son destinatarios de la ley disciplinaria. En consecuencia, la Sala aclara que la competencia otorgada a la Procuraduría General de la Nación por el artículo 3º de la Ley 1828 de 2017 debe interpretarse de conformidad con el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política y el artículo 7º del Decreto Ley 262 de 2000, cuyo numeral 21 establece como función del procurador general de la Nación la de conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de los congresistas. En este sentido, la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas debe entenderse radicada en cabeza del procurador general de la Nación, y no en otra dependencia de la entidad. Finalmente, la Sala exhorta al Gobierno Nacional, el Congreso de la República y a la Procuraduría General de la República para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020.

**FUENTE FORMAL:** LEY 5 DE 1992 – ARTÍCULO 6 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 1 / LEY 1828 DE 2017 – ARTÍCULO 3 / LEY 599 DE 2000 – ARTÍCULO 407 / LEY 412 DE 1997 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 277 / CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS – ARTÍCULO 23 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 277 NUMERAL 6 / LEY 734 DE 2002 – ARTÍCULO 25 / DECRETO LEY 262 DE 2000 – ARTÍCULO 7

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL**

**Consejero ponente: ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**

Bogotá D.C., nueve (9) de diciembre de dos mil veinte (2020)

**Radicación número: 11001-03-06-000-2020-00235-00(C)**

**Actor: PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**Referencia: CONFLICTO DE COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS**

**Partes:** Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República.

**Asunto:** Ley 1828 de 2017. Régimen disciplinario de los congresistas. Reiteración.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en ejercicio de la competencia que le confiere el artículo 39, en armonía con el artículo 112, numeral 10, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), Ley 1437 de 2011, resuelve el conflicto positivo de competencias suscitado entre las partes de la referencia.

## I. ANTECEDENTES

Con base en la información relacionada por las autoridades de la referencia, el presente conflicto se origina en los siguientes antecedentes:

1. El 12 de julio de 2020, el periodista Daniel Coronell publicó en la página web «Los Danieles» una columna titulada «Pulgarcito». En su escrito, el periodista relata que el senador Eduardo Enrique Pulgar Daza ofreció dinero al juez promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), doctor Andrés Rodríguez Cáez, a cambio de favorecer con una decisión al señor Luis Fernando Acosta Osío.
2. El 13 de julio de 2020, el procurador general de la Nación, de manera oficiosa, ordenó la apertura de indagación disciplinaria contra el citado senador.
3. Por los mismos hechos denunciados, la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia emitió auto de apertura de investigación previa. Posteriormente, mediante auto del 6 de agosto de 2020, la Sala ordenó vincular mediante indagatoria al senador Pulgar Daza<sup>1</sup>. Lo anterior, ante la posible realización, en la condición de autor, del delito de cohecho por dar u ofrecer, definido en el artículo 407 de la Ley 599 de 2000. Esto, en concurso con el punible de tráfico de influencias de servidor público de que trata el artículo 411 de la misma ley<sup>2</sup>. Adicionalmente, la Sala de Instrucción extendió la investigación a la posible comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Auto AEI-00160-2020. Radicación núm. 00300. 6 de agosto de 2020.

<sup>2</sup> De otra parte, que de aquel se afirma el posible compromiso en la realización, en la condición de autor, del delito de cohecho por dar u ofrecer definido en el artículo 407 de la Ley 599 de 2000. Esto, en concurso punible de tráfico de tráfico de influencias de servidor público de que trata el artículo 411 ibidem.

<sup>3</sup> Finalmente, restaría añadir que la investigación se extenderá a la posible comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática. Ello, porque, aunque los hechos fueron negados de manera tajante por Luis Alberto Acosta Osío, mal puede soslayarse que fue el propio congresista PULGAR DAZA, quien en uno de los diálogos materia de las grabaciones, admitió que para las pasadas elecciones para el Congreso de la República recibió de la Universidad Metropolitana de Barranquilla “billetico”, así como “becas”, estas últimas, para sus posibles electores. Auto AEI-00160-2020. Radicación No. 00300. 6 de agosto de 2020, p. 8.



4. En auto del 14 de agosto de 2020, el procurador general de la Nación evaluó la indagación preliminar, calificó el procedimiento a seguir y citó a audiencia al senador Pulgar Daza<sup>4</sup>.

5. A través de la Resolución núm. 0341 del 19 de agosto de 2020, el procurador general de la Nación delegó en la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación la competencia para continuar con el trámite del proceso verbal.

6. El día 23 de septiembre de 2020, se instaló la audiencia pública dentro del proceso verbal adelantado en contra del senador Pulgar Daza.

7. El 26 de septiembre de 2020, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República recibió un correo electrónico del señor Rafael Antonio Esguerra Rebolledo en el que solicitaba iniciar la investigación contra el referido senador, por los hechos denunciados en la columna del periodista Daniel Coronell.

8. El 28 de septiembre del 2020, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista efectuó el reparto de la queja al senador Miguel Ángel Pinto Hernández.

9. El 1 de octubre de 2020, continuó la audiencia pública contra el senador Pulgar Daza. En ella, el apoderado del senador, doctor Jaime Granados Peña:

Planteó colisión positiva de competencias con la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, de la cual señaló que adelanta actuación ético disciplinaria por los hechos investigados bajo esta misma causa, y argumentó la falta de competencia de la Procuraduría General de la Nación para conocer de la investigación, en virtud del principio de jurisdiccionalidad, por tratarse de un servidor público que ocupa un cargo de elección popular. Solicita remitir la actuación a la Sala de Consulta de Servicio Civil del Consejo de Estado, para la resolución del conflicto planteado<sup>5</sup>.

10. El 7 de octubre de 2020, la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación resolvió:

**PRIMERO: REAFIRMESE** la competencia de la Procuraduría General de la Nación para adelantar la presente actuación disciplinaria, conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** En el entendido que la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista adelanta una actuación disciplinaria por los mismos hechos aquí investigados, **PROPÓNGASE** conflicto positivo de competencias con esta autoridad ético disciplinaria.

**TERCERO: ORDÉNESE** el trámite consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y **REMITÁSE** el presente proceso a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, para lo de su competencia.

---

<sup>4</sup> En mérito de lo expuesto, el Procurador General de la Nación, en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias,  
**RESUELVE**

**PRIMERO:** Tramitar la presente actuación por el procedimiento verbal previsto en el Título XI del Libro IV del Código Disciplinario Único.

**SEGUNDO:** Citar a audiencia pública al señor Eduardo Enrique Pulgar Daza [...] por las presuntas irregularidades en que pudo incurrir, según los señalamientos formulados en la parte motiva de la presente decisión. [...].

<sup>5</sup> Acta continuación audiencia. Procuraduría General de la Nación. Sala Disciplinaria.

## II. ACTUACIÓN PROCESAL

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 1437 de 2011, por el término de cinco (5) días se fijó edicto en la secretaría de esta Sala, con el fin de que las autoridades involucradas y los terceros interesados presentaran sus alegatos en el trámite del conflicto.

Los informes secretariales que obran en el expediente dan cuenta del cumplimiento del trámite ordenado por el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 1437 de 2011.

Consta también que se informó sobre el conflicto planteado a: *i)* Fernando Carrillo Flórez, procurador general de la Nación, *ii)* Santiago Valencia González, presidente de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, *iii)* Eduardo Enrique Pulgar Daza, senador de la República, *iv)* Miguel Ángel Pinto Hernández, senador de la República, *v)* Nasly Teresa Hoyos Agamez, procuradora auxiliar delegada para asuntos disciplinarios, *vi)* Jorge Enrique Sanjuan Gálvez, procurador primero delegado, *vii)* Juan Fernando Gómez Gutiérrez, procurador segundo delegado, *viii)* la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, *ix)* Karen Lorena Camelo Colorado, *x)* Rafael Antonio Esguerra Rebolledo, *xi)* Jaime Enrique Granados Peña, *xii)* Karen Melissa Parejo Martínez, *xiii)* Ronald Emil Padilla Acuña, *xiv)* Andrés Rodríguez Cáez y *xv)* Hildana Vertel Agamez.

Se recibieron alegaciones por parte de: *i)* la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, *ii)* la Procuraduría General de la Nación, *iii)* Jaime Granados Peña y *iv)* Rafael Antonio Esguerra Rebolledo.

Se realizó audiencia pública el día 27 de noviembre de 2020, a solicitud del ciudadano Rafael Antonio Esguerra Rebolledo y el apoderado del senador Pulgar Daza, Jaime Granados Peña.

## III. ARGUMENTOS DE LAS PARTES

### 1. Consideraciones del presidente de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República

En su escrito de alegatos, el presidente de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República señaló a la Sala:

*i)* De acuerdo con el artículo 185 de la Constitución Política, el régimen disciplinario de los congresistas está sometido a la Ley 5ª de 1992 y a la Ley 1828 de 2017 (Estatuto Ético Disciplinario del Congresista). En consecuencia, la titularidad y competencia para investigar y sancionar conductas de índole disciplinario recae en las Comisiones de Ética y Estatuto del Congresista de cada Cámara.

*ii)* Al delegar el constituyente la facultad disciplinaria de los congresistas en el Reglamento del Congreso, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 185 Superior, se excluye el poder preferente y a prevención del procurador general de la Nación, establecido en el artículo 277 de la Constitución Política.

*iii)* Con la expedición del Código de Ética y Disciplinario del Congresista, Ley 1828 de 2017, la competencia disciplinaria que venía ejerciendo el Ministerio Público sobre los congresistas quedó limitada a los actos o conductas que estos realicen

en condición de servidores públicos, que no estén relacionados con la función congresional (artículo 3º de la Ley 1828 de 2017).

iv) En consecuencia, las opiniones, votos, actos, procedimientos y, en general, toda actuación que los congresistas efectúen en ejercicio de su investidura, por tratarse de la función disciplinaria sobre los integrantes de una rama autónoma e independiente del poder público, no están sujetos al poder disciplinario del procurador general de la Nación.

v) La Procuraduría General de la Nación manifestó que el senador habría aprovechado su investidura para incurrir en un posible cohecho.

vi) La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República está adelantando una investigación que coincide con la iniciada oficiosamente por la Procuraduría General de la Nación.

vii) Corresponde a la Comisión determinar si los hechos presuntamente irregulares que se le atribuyen al senador dan lugar a la aplicación del Estatuto Ético Disciplinario del Congresista. Lo anterior, teniendo en cuenta que:

Conforme al artículo tercero, esta Ley se aplicará a los Congresistas que en el ejercicio de su función transgredan los preceptos éticos y disciplinarios previstos en ella, afectando la función congresional al incurrir en violación de los deberes, prohibiciones y cualquiera de las conductas estipuladas; en el caso concreto a fin de precisar si ha existido vulneración al literal c) del artículo 8º en concordancia con el literal a) del artículo 9º como falta sancionable.

**“ARTÍCULO 8º. Deberes del Congresista.** Además de los consagrados en la Constitución Política y en el Reglamento Interno del Congreso, son deberes de los Congresistas en ejercicio de su función, los siguientes: (...)

*c) Cumplir los principios y deberes contemplados en este Código, tanto fuera como dentro del Congreso, a fin de preservar la institucionalidad del Legislativo”.*

Norma extensiva a las actuaciones, intervenciones y conductas previstas en el Estatuto del Congresista, Ley 5ª, deberes Constitucionales relacionadas con la función congresional y otras normas especiales.

viii) Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 185 de la Constitución Política, la inviolabilidad parlamentaria, la autonomía e independencia del Congreso de la República y la falta de competencia del procurador general de la Nación para conocer de conductas disciplinarias de los congresistas, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República es la autoridad competente para conocer de la queja presentada contra el senador Eduardo Enrique Pulgar Daza.

Por su parte, durante la audiencia pública realizada el 27 de noviembre de 2020 y en escrito radicado en la Secretaría de la Sala en la misma fecha, el presidente de la Comisión señaló:

i) En virtud de que el doctor Eduardo Enrique Pulgar Daza ostenta la investidura de senador de la República, corresponde a la Comisión establecer si los hechos a investigar se cometieron o tienen relación con el ejercicio de la función congresional.

ii) Así como se reconoció de manera expresa la autonomía e independencia en materia disciplinaria para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial, la Constitución también lo determinó para el legislativo.

El régimen disciplinario especial contemplado en el artículo 185 de la Constitución Política se fundamenta en la importancia que tiene para la democracia la inviolabilidad parlamentaria, y la necesidad de salvaguardar la autonomía e independencia del Congreso de la República. En virtud de lo anterior, se sustraen de la competencia disciplinaria del procurador general de la Nación las conductas, el incumplimiento, la infracción o los actos irregulares que los legisladores ejecuten en ejercicio de su investidura.

iii) La autonomía e independencia de la función disciplinaria respecto de los legisladores se manifiesta a través de la Ley 1828 de 2017.

iv) La Ley 1828 de 2017 excluye la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación otorgada por la Ley 734 de 2002, norma de menor categoría que el Código de Ética y Estatuto del Congresista.

v) La Ley 1828 de 2017 respeta el criterio jurisprudencial de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), especialmente el consagrado en la sentencia *Petro Urrego vs Colombia*, donde se reafirmó la interpretación del artículo 23.2 de la Convención Interamericana.

vi) El Código de Ética y Disciplinario del congresista no contempla entre las sanciones previstas la inhabilitación o disminución de los derechos políticos, como sí lo consagra la Ley 734 de 2002, normativa que, según el fallo de la Corte IDH, no aplica en materia disciplinaria o penal respecto de las conductas desplegadas por los legisladores colombianos.

Una actuación contraria desconocería las obligaciones convencionales del Estado colombiano y conllevaría la responsabilidad del operador jurídico.

vii) Luego del pronunciamiento de la Corte IDH, se requiere de un profundo análisis de las obligaciones convencionales del Estado colombiano, habida cuenta que la Ley 1828 de 2017: i) no inhabilita ni desprende al legislador de sus derechos políticos, y ii) garantiza el principio de la doble instancia y el debido proceso, mientras que la Ley 734 de 2002 consagra la destitución e inhabilitación en única instancia, contraviniendo el artículo 23 de la Carta Interamericana.

viii) En el caso del senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, será en el curso del proceso, con la observancia de las garantías del debido proceso, donde se determinará si los hechos investigados se cometieron en razón o con ocasión de la función congresional y si los mismos dan lugar a alguna de las sanciones previstas en el Código de Ética y Disciplinario del Congresista.

## **2. Consideraciones de la Procuraduría General de la Nación**

Los procuradores primero y segundo delegados de la Procuraduría General de la Nación señalaron en su escrito de alegatos lo siguiente:

i) El periodista Daniel Coronell, en columna publicada en el blog «Los Danieles» el 12 de julio de 2020, señaló que Eduardo Enrique Pulgar Daza, valiéndose de su condición de senador de la República, presuntamente, en el año 2017, hizo un

ofrecimiento de doscientos millones (\$200.000.000.00) de pesos a Andrés Rodríguez Cáez, para la época juez promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), a cambio de emitir un pronunciamiento en favor de un amigo y patrocinador.

ii) El procurador general de la Nación, por encontrarse reunidos los requisitos del artículo 175 del Código Disciplinario Único, imputó el siguiente cargo:

EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA, en su condición de senador de la República, puede ver comprometida su responsabilidad disciplinaria por la posible incursión en la falta descrita en el numeral 1.º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, al realizar la descripción típica consignada en el artículo 407 de la Ley 599 de 2000, toda vez que en agosto de 2017, en una reunión que se llevó a cabo en su apartamento ubicado en la ciudad de Barranquilla, al parecer ofreció dinero en cuantía de \$200.000.000. al entonces juez promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), ANDRÉS FERNANDO RODRÍGUEZ CÁEZ, a cambio de que se adoptara una decisión favorable dentro del proceso de restablecimiento del derecho y suspensión de actos o registros obtenidos fraudulentamente, con radicado 08-849-40-89-000-2017-00096-00 tramitado por ese despacho judicial, asunto en el que funge como indiciado (convocado a la audiencia) el señor LUIS FERNANDO ACOSTA OSÍO.

iii) La conducta del senador Pulgar Daza, presuntamente, vulneró los artículos 123, 133 y 209 de la Constitución Política, 407 de la Ley 599 de 2000 y el numeral 1º del artículo 48 del Código Disciplinario Único. Por lo tanto, la posible falta se calificó, provisionalmente, como gravísima a título de dolo.

iv) La competencia para investigar disciplinariamente al senador se encuentra en cabeza de la Procuraduría General de la Nación, especialmente, por cuanto la conducta podría constituir un acto de corrupción.

v) De acuerdo con la Procuraduría, en la decisión del 12 de diciembre de 2019, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado advirtió que el constituyente, a través del artículo 185 de la Carta, no pretendió instaurar un fuero disciplinario para despojar la competencia de la Procuraduría General de la Nación sobre la conducta oficial de los congresistas, sino que limitó el ámbito de acción para que el Congreso de la República ejerciera poder ético disciplinario legislativo, de manera excluyente, en relación con las conductas disciplinables que guarden relación con votos y opiniones emitidos por los congresistas y, en principio, salvo poder preferente de la Procuraduría, de las funciones congresionales.

vi) La decisión del 8 de julio de 2020 de la Corte IDH, caso *Petro Urrego vs Colombia*, citada por la defensa del senador Pulgar para alegar la falta de competencia de la Procuraduría General de la Nación, no señaló que esta perdiera la competencia disciplinaria respecto de los servidores de elección popular. En este sentido, la decisión:

[E]n lo referente a los derechos políticos de elegir y ser elegidos, señaló unos límites en cuanto a las sanciones de destitución e inhabilidad, los cuales aún no han sido materia de discusión dentro del proceso, pero en ninguno de sus apartes negó la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para adelantar procesos disciplinarios contra funcionarios de elección popular.

[...]

La defensa confunde entonces la competencia que tiene la Procuraduría General de la Nación para disciplinar a funcionarios de elección popular, con las sanciones que, eventualmente, en caso de hallarse responsable al investigado, se le pueda imponer. Lo que limitó, para algunos casos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en

el caso PETRO URREGO vs Colombia fue el alcance de las sanciones de destitución e inhabilidad, pero ratificó la competencia de la Procuraduría General de la Nación para adelantar procesos disciplinarios, aún contra funcionarios de elección popular, siempre y cuando se cumplieran las garantías judiciales consagradas en el artículo 8.º de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>6</sup>.

*vii)* El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, ha señalado que la competencia de la Procuraduría General de la Nación para disciplinar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume.

*viii)* En consecuencia, solicita a la Sala dirimir el conflicto de competencias en favor de la Procuraduría General de la Nación.

De otra parte, durante la audiencia pública celebrada el 27 de noviembre de 2020, la Procuraduría señaló:

*i)* La competencia disciplinaria del procurador general de la Nación sobre los servidores públicos de elección popular surge del numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política.

*ii)* El artículo 185 de la Constitución Política excluye únicamente la competencia de la Procuraduría respecto de los votos y opiniones de los congresistas.

*iii)* La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado reconoció que la Procuraduría General de la Nación es competente en materia disciplinaria respecto de conductas que no atenten contra la función congresional o conlleven un acto de corrupción.

*iv)* Cuando la investigación disciplinaria se hace con fundamento en el numeral 1º del artículo 48 del Código Disciplinario Único, el único competente para disciplinar a los congresistas es el procurador general de la nación, en virtud de lo dispuesto en el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política.

*v)* La decisión de la Corte IDH del 8 de julio de 2020 restringió el tipo de sanción a imponer (inhabilidad o destitución), no la competencia de la Procuraduría.

*vi)* Otros instrumentos internacionales, posteriores a la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, sustentan la competencia de la Procuraduría General de la Nación. Entre estos se encuentran, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

### **3. Consideraciones de Jaime Granados Peña**

El apoderado del senador Pulgar Díaz presentó a la Sala los siguientes alegatos:

*i)* La Corte Constitucional ha preceptuado que los congresistas deben tener un régimen disciplinario propio que garantice su autonomía e independencia.

*ii)* En la sentencia SU-712 de 2013, la Corte Constitucional señaló que la Procuraduría General de la Nación no es la única autoridad competente para investigar disciplinariamente a los congresistas.

---

<sup>6</sup> Alegatos Procuraduría, págs. 8,10.

iii) El artículo 3º de la Ley 1828 de 2017 delimitó la competencia disciplinaria sobre los miembros del Congreso. Así, del citado artículo se desprende que: a) la acción ética disciplinaria es autónoma e independiente y b) sólo las conductas o actos que no estén previstos en el Código de Ética y Disciplinario del Congresista serán conocidos por la Procuraduría General de la Nación.

iv) Debido a que el senador Pulgar Daza tenía la calidad de congresista en el año 2017 y los hechos relacionados con el presunto ofrecimiento dinerario a un servidor judicial derivan de una afectación a la función congresional, por la posible violación de los deberes contemplados en el artículo 8º de la ley 1828 de 2017, la autoridad competente para continuar adelantando el proceso disciplinario es la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República.

v) El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos dispone que «2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

vi) En sentencia del 8 de julio de 2020, caso *Petro Urrego vs Colombia* -, la Corte IDH, en relación con lo dispuesto en el artículo 23.2 convencional y su aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano, señaló que una autoridad administrativa no tenía la competencia para limitar los derechos políticos de un servidor público de elección popular, en cuanto solo un juez penal en proceso jurisdiccional tiene dicha competencia.

vii) La citada decisión no produce efectos *inter partes*. Por lo tanto, cualquier autoridad competente que desconozca o convalide la infracción del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos estaría desconociendo el artículo 93 de la Carta.

viii) No existe duda que la Procuraduría General de la Nación no puede adelantar un proceso disciplinario contra un funcionario electo popularmente, sobre hechos o actos que podrían constituir una falta gravísima que detente una suspensión o destitución del cargo. De hacerlo, se estaría atentando contra el artículo 23.2 convencional, pues dicha competencia no le pertenece a una autoridad administrativa, sino judicial.

ix) Teniendo en cuenta lo anterior, el apoderado del senador solicita a la Sala:

1. Que se declare competente a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República para investigar disciplinariamente al senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por los hechos ocurridos en agosto de 2017, relacionados con el presunto ofrecimiento de una suma dineraria a un servidor judicial.

2. Se convoque a Audiencia Pública para que los intervinientes en el proceso de la referencia sean escuchados.

Como pretensión subsidiaria, se declare que la Procuraduría General de la Nación no es competente para investigar, acusar, ni sancionar al senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por los hechos ocurridos en agosto de 2017, relacionados con el ofrecimiento de una suma dineraria a un servidor judicial en atención al artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

De otra parte, durante la audiencia celebrada el 27 de noviembre el defensor señaló:

i) Hace mucho tiempo se reclamaba que el Congreso no tuviera su propio código de conducta. Esta situación se superó con la expedición de la Ley 1828 de 2017.

ii) El artículo 9º de la Ley 1828 de 2017 establece que no le está permitido a los legisladores ejecutar actos que afecten la moralidad pública y el buen nombre de los congresistas en la función congresual.

iii) Los derechos políticos solamente pueden ser sancionados por un juez competente en el marco de un proceso penal.

iv) El artículo 8º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el principio del debido proceso, del cual se deriva la prohibición de ser juez y parte al mismo tiempo.

v) Fue la propia Procuraduría la que, al calificar los hechos, relacionó la conducta a investigar a una función congresional, la condición de senador y a los deberes y el buen nombre de los congresistas.

vi) Debe escogerse o privilegiarse la competencia de la comisión de ética, pues la competencia de la Procuraduría viola directamente el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Desde el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, la Corte IDH señaló que los derechos políticos solo pueden ser limitados en un proceso penal por un juez de la misma naturaleza, respetándose además las garantías del artículo 8º de la Convención.

En esa misma decisión, en un voto concurrente, el juez Eduardo Vio Grossi señaló que no era posible acudir a la Convención Interamericana contra la Corrupción para determinar el alcance del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De esta suerte, la corrupción no es una excepción al señalado artículo.

vii) La competencia de la Procuraduría General de la Nación también cercena el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el precedente de *López Mendoza vs. Venezuela*.

Lo anterior, al no separar las funciones de investigación de la de juzgamiento y no establecer una verdadera segunda instancia, de tal suerte que se afecta el derecho a la imparcialidad y a la presunción de inocencia. Esto fue reconocido por la Corte IDH en el caso Petro.

viii) A la luz de las consideraciones anteriores, la entidad competente para investigar disciplinariamente al senador Pulgar Daza es la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

#### **4. Consideraciones de Rafael Antonio Esguerra Rebolledo**

El ciudadano Rafael Antonio Esguerra Rebolledo, obrando en calidad de persona interesada, presentó a la Sala los siguientes alegatos:

i) El artículo 3º de la Ley 1828 de 2017 determinó el ámbito de aplicación del régimen disciplinario del congresista. Allí se precisó que en caso de que los congresistas en ejercicio de sus funciones transgredan presuntamente los



preceptos éticos y disciplinarios previstos en dicha disposición, los hechos serán conocidos por la Comisión de Ética del Congreso.

*ii)* A pesar de que la Procuraduría considere que la presunta conducta se trata de un tipo penal, encuadrándola como falta gravísima, la Comisión también ha determinado que lo ocurrido concierne a una infracción a los deberes de la Ley 1828 de 2017, que debe cumplir todo congresista.

En ese sentido, por tratarse de un hecho cometido cuando el señor Eduardo Enrique Pulgar Daza ostentaba la calidad de congresista, y por la posible afectación de sus funciones, según el artículo 3º de la Ley 1828 de 2017, quien debe seguir adelantando la respectiva investigación es la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista.

*iii)* El artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - ratificada por Colombia-, contempla que sólo un juez penal puede limitar los derechos políticos de un individuo.

*iv)* En la sentencia del 8 de julio de 2020 (*Caso Petro Urrego vs Colombia*), la Corte IDH indicó que, en atención al debido proceso y al derecho a la defensa, una autoridad administrativa no tiene la competencia para limitar los derechos políticos de un servidor público de elección popular.

*v)* En la parte resolutive de la decisión, la Corte determinó que ni el Estado colombiano ni sus autoridades pueden permitir que se repita dicha situación en casos futuros sobre otros servidores de elección popular.

Asimismo, exhortó al Estado colombiano para que adecue su ordenamiento jurídico para garantizar que sea un juez, y no una autoridad administrativa, el que destituya e inhabilite a dichos funcionarios, en garantía de sus derechos políticos.

*vi)* En consecuencia, la Procuraduría General de la Nación no puede conocer ni adelantar el proceso disciplinario en contra del senador Eduardo Enrique Pulgar Daza.

*vii)* Finalmente, el ciudadano solicitó a la Sala, además de declarar competente a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la realización de una audiencia pública.

Por su parte, durante la audiencia pública realizada el 27 de noviembre de 2020 y en escrito radicado en la Secretaría de la Sala en la misma fecha, el ciudadano indicó:

*i)* El senador Pulgar Daza debe ser tratado de igual manera que el exalcalde Petro, quien fue protegido por la Corte IDH, al desestimar la facultad sancionatoria de la Procuraduría General de la Nación frente a los servidores de elección popular.

*ii)* La decisión de la Corte IDH del 8 de julio de 2020 se fundamentó en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece que los derechos políticos de una persona solo pueden ser limitados por un juez competente dentro de un proceso penal.

*iii)* Asimismo, en la parte resolutive de la decisión, la Corte determinó que ni el Estado colombiano ni sus autoridades pueden permitir que se repita lo ocurrido en casos futuros sobre otros servidores de elección popular. Adicionalmente, exhortó

al Estado para que adecue su ordenamiento jurídico para garantizar que sea un juez quien destituya e inhabilite a estos funcionarios.

iv) En virtud del artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación no puede conocer ni adelantar el proceso disciplinario en contra del senador Eduardo Pulgar Daza.

v) Debe hacerse una interpretación sistemática que se apoye en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la decisión del 8 de julio de 2020, las cuales, al ser parte del bloque de constitucionalidad, integran el ordenamiento nacional.

vi) La decisión de la Corte IDH se fundamenta en el carácter especial del servidor público de elección popular, el cual representa políticamente a sus electores. De esta suerte, una decisión sancionatoria por parte de una entidad administrativa disciplinaria terminaría cercenando o mutilando los derechos políticos de dichos electores. Asimismo, puede ocurrir que la decisión administrativa se vele o nuble por consideraciones políticas ajenas a su misión, naturaleza y objetivos.

Por lo anterior, es razonable que sea una autoridad judicial la competente en materia disciplinaria, en tratándose de servidores públicos de elección popular.

vii) En virtud del carácter político de los congresistas, que se deriva de la calidad de representante de los electores, es la Comisión de Ética del Congreso, y no la Procuraduría General de la Nación, la autoridad competente para investigar disciplinariamente a un senador.

## IV. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia y términos legales

#### 1.1. Competencia para resolver conflictos, de conformidad con la Ley 1828 de 2017

El artículo 23 de la Ley 1828 de 2017<sup>7</sup> regula de manera especial los conflictos de competencia que se susciten entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Establece la norma:

ARTÍCULO 23. CONFLICTO DE COMPETENCIAS. Planteado el conflicto con la Procuraduría General de la Nación, de manera inmediata se remitirá la actuación al organismo que se estima competente; si este insiste en no tener competencia, inmediatamente remitirá las diligencias a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia para que lo dirima conforme su reglamento en el término de diez (10) días. Contra esta decisión no precede recurso alguno.

La declaración de incompetencia no afecta la validez de la actuación surtida.

Al revisar dicha disposición, la Sala observa que la norma no hizo mención alguna a los conflictos positivos de competencia. El legislador otorgó únicamente a la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia la competencia para dirimir los conflictos negativos de competencia que se presenten entre estas dos autoridades.

---

<sup>7</sup> Ley 1828 de 2017 (enero 23), «[p]or medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones».

Al no existir en el caso que se analiza, una norma especial y concreta que le atribuya a una autoridad la competencia específica para dirimir los **conflictos positivos** de competencia, le corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil resolverlos, en virtud de lo dispuesto en los artículos 39 y 112 (numeral 10) de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

## **1.2. La competencia de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado**

La Parte Primera del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011) regula el «Procedimiento administrativo». Su Título III se ocupa del «Procedimiento Administrativo General» cuyas «reglas generales» se contienen en el Capítulo I, del que forma parte el artículo 39, conforme al cual:

Conflictos de competencia administrativa. Los conflictos de competencia administrativa se promoverán de oficio o por solicitud de la persona interesada. La autoridad que se considere incompetente remitirá la actuación a la que estime competente; si esta también se declara incompetente, remitirá inmediatamente la actuación a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en relación con autoridades del orden nacional o al Tribunal Administrativo correspondiente en relación con autoridades del orden departamental, distrital o municipal. En caso de que el conflicto involucre autoridades nacionales y territoriales, o autoridades territoriales de distintos departamentos, conocerá la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

De igual manera se procederá cuando dos autoridades administrativas se consideren competentes para conocer y definir un asunto determinado.

[...]

En el mismo sentido, el numeral 10 del artículo 112 del código en cita dispone que una de las funciones de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado es la siguiente:

Resolver los conflictos de competencias administrativas entre organismos del orden nacional o entre tales organismos y una entidad territorial o descentralizada, o entre cualesquiera de estas cuando no estén comprendidas en la jurisdicción territorial de un solo tribunal administrativo.

Con base en el artículo 39 transcrito y en armonía con el numeral 10 del artículo 112, la Sala ha precisado los elementos que la habilitan para dirimir los conflictos de competencia administrativa, a saber:

- i)* Que se trate de una actuación de naturaleza administrativa, particular y concreta;
- ii)* Que, simultáneamente, las autoridades concernidas nieguen o reclamen competencia para conocer de la actuación administrativa particular; y,
- iii)* Que una de las autoridades inmersas en el conflicto de competencia administrativa sea del orden nacional, o que, en todo caso, no estén sometidas a la jurisdicción de un solo tribunal administrativo.

Como se evidencia en los antecedentes, el presente asunto involucra a dos autoridades del orden nacional: la Procuraduría General de la Nación<sup>8</sup> y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República<sup>9</sup>.

El asunto discutido es de naturaleza administrativa y versa sobre un punto particular y concreto, consistente en la investigación disciplinaria en contra del senador Eduardo Enrique Pulgar Daza.

Asimismo, ambas autoridades manifestaron tener competencia para conocer del asunto de la referencia.

Por lo tanto, la Sala es competente para dirimir el presente conflicto positivo de competencias.

### **1.3. Términos legales**

El inciso final del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo ordena: «[m]ientras se resuelve el conflicto, los términos señalados en el artículo 14 se suspenderán»<sup>10</sup>.

En consecuencia, el procedimiento consagrado en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para el examen y decisión de los asuntos que se plantean a la Sala, como conflictos negativos o positivos de competencias administrativas, prevé la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas, de manera que no corren los términos a que están sujetas las autoridades para cumplir oportunamente sus funciones.

El mandato legal de suspensión de los términos es armónico y coherente con los artículos 6º de la Constitución Política y 137 de la Ley 1437 de 2011, por cuanto el ejercicio de funciones administrativas por autoridades carentes de competencia deviene en causal de anulación de las respectivas actuaciones y decisiones.

Como la suspensión de los términos es propia del procedimiento y no del contenido o alcance de la decisión que deba tomar la Sala, en la parte resolutive se declarará que, en el presente asunto, los términos suspendidos se reanudarán o comenzarán a correr a partir del día siguiente al de la comunicación de esta decisión.

### **1.4. Aclaración previa**

El artículo 39 del CPACA le otorga a la Sala de Consulta y Servicio Civil la función de definir la autoridad competente para adelantar o continuar un trámite administrativo en concreto. Por tanto, esta Sala no puede pronunciarse sobre el fondo de la solicitud o el derecho que se reclama ante las entidades estatales frente a las cuales se dirime la competencia.

Las posibles alusiones que se hagan a aspectos propios del caso concreto serán las necesarias para establecer las reglas de competencia. No obstante, le corresponde a la autoridad que sea declarada competente, la verificación de las

---

<sup>8</sup> Órgano autónomo de control del Estado por conducto del cual se ejercen funciones de Ministerio Público.

<sup>9</sup> Comisión que hace parte del Congreso de la República, de acuerdo con la Ley 5º de 1992.

<sup>10</sup> La remisión al artículo 14 del CPACA debe entenderse hecha al artículo 1 de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

situaciones de hecho y de derecho y la respectiva decisión de fondo sobre la petición de la referencia.

Debe agregarse que la decisión de la Sala sobre la asignación de competencia se fundamenta en los supuestos fácticos puestos a consideración en la solicitud y en los documentos que hacen parte del expediente.

## **2. Problema jurídico**

El presente conflicto positivo de competencias surgido entre la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República y la Procuraduría General de la Nación tiene como objeto establecer la autoridad competente para continuar la investigación disciplinaria en contra del senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por los hechos denunciados por el periodista Daniel Coronell en la columna «Pulgarcito», publicada en la página web «Los Danieles».

Para solucionar el problema jurídico planteado, la Sala considera pertinente analizar los siguientes aspectos: *i)* el régimen disciplinario de los congresistas; *ii)* la función congresional; *iii)* las autoridades competentes para sancionar conductas de carácter disciplinario; *iv)* la inviolabilidad parlamentaria; y el caso concreto.

### **2.1. El régimen disciplinario de los congresistas**

La Constitución Política establece que los miembros de las corporaciones públicas son servidores públicos y están al servicio del Estado y de la comunidad, cuyas funciones se ejercen bajo el principio de legalidad<sup>11</sup>, y el artículo 124 constitucional, por su parte, señala que la ley determinará la responsabilidad de estos servidores.

Al respecto, la Corte Constitucional enfatiza que «la misma Carta Política hace mención expresa a que los servidores públicos deben responder por el adecuado cumplimiento de las tareas que en beneficio de la comunidad decidieron asumir»<sup>12</sup>.

A su turno, la normativa colombiana determina que el Estado posee la potestad disciplinaria sobre los congresistas de la República, sin embargo, esta no se agota con una sola acción. Es por esto que aquella potestad incluye:

- La acción de pérdida de investidura en cabeza del Consejo de Estado, de la cual esta Sala no hará referencia.
- Las medidas correccionales ejercidas por las Comisiones de Ética de cada una de las cámaras, y
- Las sanciones disciplinarias derivadas del incumplimiento de sus deberes como servidores públicos.

Lo anterior, se encuentra justificado en el hecho de que la actividad congresual constituye una función esencial dentro del sistema democrático, en el que se debe garantizar la separación de poderes y asegurar, de manera eficaz, la autonomía e

---

<sup>11</sup> Art. 123 de la Constitución Política: «[...] Son servidores públicos los miembros de las corporaciones públicas, los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios// Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.[...]».

<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-028 del 26 de enero de 2006.

independencia de la Rama Legislativa, de conformidad con lo estipulado en el artículo 113 de la Constitución Política.

### **2.1.1. Medidas correccionales ejercidas por las Comisiones de Ética del Congreso de la República**

En cuanto a las medidas correccionales internas, el Congreso de la República, como órgano autónomo e independiente, tiene la capacidad de administrar sus asuntos y de auto organizarse. Además, su actividad estará sujeta a la expedición de leyes orgánicas que contengan el reglamento del Congreso, de acuerdo con los artículos 135, 150 y 151 superiores.

Así, se expide la Ley 5ª de 1992<sup>13</sup> que, en palabras de la Corte Constitucional, «está formado por una serie de disposiciones en las que se fijan los procedimientos que deben seguirse para el debido ejercicio de la actividad legislativa, como también aspectos relativos a su funcionamiento y organización administrativa interna»<sup>14</sup>.

De esta manera, para que el Congreso de la República funcione adecuadamente, se necesita «de algunos órganos internos de dirección, administración y control»<sup>15</sup>, tales como las comisiones legales, accidentales, investigadoras y las comisiones de ética.

Ahora bien, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista fue creada por el artículo 55 la Ley 5ª de 1992, disposición sustituida por el artículo 2º de la Ley 1833 de 2017<sup>16</sup> y a su vez corregida por el artículo 1º del Decreto 461 de 2018<sup>17</sup>. Señala el artículo 55:

#### **ARTÍCULO 55. INTEGRACIÓN, DENOMINACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.**

Además de las Comisiones Legales señaladas para cada una de las Cámaras con competencias diferentes a estas, corresponderá integrar aplicando el sistema del cociente electoral y para el periodo constitucional la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista, la Comisión de Acreditación Documental, la Comisión para la Equidad de la Mujer, la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia y la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana. (Subraya la Sala)

Por su parte, el artículo 59 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 72 de la Ley 1828 de 2017<sup>18</sup>, establece las funciones de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista en los siguientes términos:

---

<sup>13</sup> Ley 5ª de 1992 (junio 17), «[p]or la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes».

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-830 del 8 de agosto de 2001.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

<sup>16</sup> Ley 1833 de 2017 (mayo 4), «[p]or medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones».

<sup>17</sup> Decreto 461 de 2018 (marzo 9), «[p]or el cual se corrigen unos yerros en los artículos 2, 3, 4, 5 y 6 de la Ley 1833 de 2017 "Por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 5ª de 1992, se crea la Comisión Legal para la Protección de los Derechos de las Comunidades Negras o Población Afrocolombiana del Congreso de la República de Colombia y se dictan otras disposiciones».

<sup>18</sup> Ley 1828 de 2017 (enero 23), «[p]or medio de la cual se expide el Código de Ética y Disciplinario del Congresista y se dictan otras disposiciones».

**ARTÍCULO 59. FUNCIONES.** La Comisión de Ética y Estatuto del Congresista conocerá del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los Congresistas. Así mismo, del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética y Disciplinario expedido por el Congreso.

El fallo sancionatorio que adopte la Comisión de Ética en los casos previstos, podrá ser apelado ante la Plenaria de la respectiva Corporación por el Congresista afectado y el Ministerio Público o quien haga sus veces; recurso que se decidirá conforme al procedimiento establecido en el Código de Ética y Disciplinario del Congresista.

Lo anterior significa que la Comisión es competente para conocer del conflicto de interés y de las violaciones al régimen de incompatibilidades e inhabilidades de los congresistas. Asimismo, conoce del comportamiento indecoroso, irregular o inmoral que pueda afectar a alguno de los miembros de las Cámaras en su gestión pública, de conformidad con el Código de Ética y Disciplinario expedido por el Congreso, esto es, la Ley 1828 de 2017.

### **2.1.2. Sanciones disciplinarias derivadas del incumplimiento de sus deberes como servidores públicos. Procuraduría General de la Nación<sup>19</sup>**

La Constitución Política y la Ley 734 de 2002 radican el control disciplinario externo en la Procuraduría General de la Nación y en las personerías distritales y municipales.

Por un lado, los artículos 118 y 275 de la Constitución Política determinan:

ARTÍCULO 118. El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas. (Subraya la Sala).

ARTICULO 275. El Procurador General de la Nación es el supremo director del Ministerio Público.

Sobre las funciones del procurador general de la Nación, el numeral 6° del artículo 277 estipula:

ARTÍCULO 277. El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

6. Ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes, e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley. (Subraya la Sala).

La Corte IDH, mediante sentencia del 8 de julio de 2020<sup>20</sup>, al estudiar el caso *Petro Urrego vs Colombia* manifiesta:

---

<sup>19</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 13 de diciembre de 2019 con radicado núm. 11001030600020190012000(C) y Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 17 de noviembre de 2020 con radicado núm: 11001 03 06 000 2020 00193 00.

La Corte observa que el primer período del inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278<sup>21</sup> de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución<sup>22</sup>, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6º del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana. (Subraya la Sala).

Por otro lado, la Ley 734 de 2002, en los artículos 2º y 3º, se refiere a las funciones de la Procuraduría General de la Nación como titular de la acción disciplinaria. El artículo 67 establece:

ARTÍCULO 67. EJERCICIO DE LA ACCIÓN DISCIPLINARIA. La acción disciplinaria se ejerce por la Procuraduría General de la Nación; los consejos superior y seccionales de la judicatura; la Superintendencia de Notariado y Registro; los personeros distritales y municipales; las oficinas de control disciplinario interno establecidas en todas las ramas, órganos y entidades del Estado; y los nominadores y superiores jerárquicos inmediatos, en los casos a los cuales se refiere la presente ley. (Subraya la Sala).

Corresponde a la ley señalar no solo el titular de la acción, sino también la autoridad competente para conocer en cada caso del proceso a seguir. Y esto es así porque la competencia está estrechamente ligada al debido proceso, tal como lo dispone el artículo 29 constitucional y lo reitera el artículo 6º de la Ley 734 en los siguientes términos:

ARTÍCULO 6º. DEBIDO PROCESO. El sujeto disciplinable deberá ser investigado por funcionario competente y con observancia formal y material de las normas que determinen la ritualidad del proceso, en los términos de este código y de la ley que establezca la estructura y organización del Ministerio Público.

De conformidad con las normas anteriores, a la Procuraduría General de la Nación se le asigna una especie de cláusula general de competencia que debe asumir en aquellos casos en que el legislador no haya atribuido dicha función de manera expresa a otros órganos. Sobre esta función, la Sala se ha pronunciado en anteriores oportunidades, así:

---

<sup>20</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia de 8 de julio de 2020. (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas).

<sup>21</sup> ARTÍCULO 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: //1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas: infringir de manera manifiesta la Constitución o la ley; derivar evidente e indebido provecho patrimonial en el ejercicio de su cargo o de sus funciones; obstaculizar, en forma grave, las investigaciones que realice la Procuraduría o una autoridad administrativa o jurisdiccional; obrar con manifiesta negligencia en la investigación y sanción de las faltas disciplinarias de los empleados de su dependencia, o en la denuncia de los hechos punibles de que tenga conocimiento en razón del ejercicio de su cargo.

<sup>22</sup> «Cfr. Constitución Política de Colombia, artículo 1. Dicho artículo señala lo siguiente: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”».



Paralelo al poder disciplinario preferente que se desarrolla en el artículo 3° de la ley 734 de 2002, en la Procuraduría General de la Nación se radica la facultad de ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas, tal como lo establece el artículo 277 de la Constitución Política.

Es por lo anterior que se afirma que la Procuraduría General de la Nación ostenta una facultad amplia en el tema disciplinario, que contiene el ejercicio del poder preferente predicable frente a las demás entidades que adelantan procesos disciplinarios a sus servidores públicos y la vigilancia superior de la conducta respecto a todo aquel que desempeñe funciones públicas. Estas atribuciones llevan implícitas la facultad de imponer las sanciones correspondientes, de acuerdo con la ley<sup>23</sup>.

Ahora bien, la citada Ley 734, en su artículo 25, señala quiénes son los destinatarios de la ley disciplinaria:

ARTÍCULO 25. DESTINATARIOS DE LA LEY DISCIPLINARIA. Son destinatarios de la ley disciplinaria los servidores públicos aunque se encuentren retirados del servicio y los particulares contemplados en el artículo 53 del Libro Tercero de este código.

Los indígenas que administren recursos del Estado serán disciplinados conforme a este Código.

Para los efectos de esta ley y en concordancia con el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, son servidores públicos disciplinables, los gerentes de cooperativas, fundaciones, corporaciones y asociaciones que se creen y organicen por el Estado o con su participación mayoritaria. (Subraya la Sala).

En efecto, los congresistas son servidores públicos de elección popular<sup>24</sup>, razón por la cual son sujetos disciplinables de la Procuraduría General de la Nación. En relación con este punto, la Corte Constitucional, con fundamento en los artículos 118, 123 y 277, indicó en la sentencia SU-712 de 2013:

Esta tríada normativa indica que la Constitución sí otorgó al Procurador General de la Nación competencia para ejercer la vigilancia superior de las funciones desempeñadas por los Congresistas de la República, en su calidad de servidores públicos y miembros de una corporación pública de elección popular, para lo cual puede adelantar las investigaciones e imponer las sanciones definidas en la ley. Corresponde a una competencia del jefe del Ministerio Público que emana directamente de la Constitución Política y cuya delimitación corresponde al Legislador<sup>25</sup>. (Subraya la Sala).

Además, la Ley 5ª de 1992, a través de su artículo 266, reconoce la competencia del procurador general de la Nación para ejercer la vigilancia sobre la conducta oficial de los senadores y representantes:

ARTÍCULO 266. VIGILANCIA ADMINISTRATIVA. En cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 118 y 277 numeral 6, constitucional, el Procurador General de la Nación podrá ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de los Senadores y Representantes.

---

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 11 de julio de 2005 con radicado núm. 11001031500020040043200 (C).

<sup>24</sup> Constitución Política, artículo 132.

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU 712 del 17 de octubre de 2013.

Esta competencia ha sido reafirmada por el artículo 7º del Decreto Ley 262 de 2000<sup>26</sup>, cuyo numeral 21 establece como función del procurador general de la Nación la de «conocer en única instancia los procesos disciplinarios que se adelanten contra los congresistas, por faltas cometidas con anterioridad a la adquisición de dicha calidad o durante su ejercicio, en este último caso aunque hayan dejado de ser congresistas».

De acuerdo con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación ejerce la competencia en materia disciplinaria sobre los servidores públicos, inclusive los de elección popular.

Al respecto, la Corte Constitucional ha tenido 3 posturas:

1. Restrictiva: según la cual la inhabilidad consagrada en el artículo 122 constitucional solo procedía en los casos en que el servidor público era condenado penalmente. Tesis planteada en las sentencias C-551 de 2003 y C-541 de 2010.
2. Integradora: en esta ocasión, la Corte afirmó que la competencia del procurador general de la Nación para determinar la responsabilidad disciplinaria de los funcionarios públicos de elección popular se ajustaba al artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, siempre y cuando se ejerciera sobre actos de corrupción. Sentencia C-028 de 2006, constituyó cosa juzgada constitucional de manera parcial<sup>27</sup>.
3. Amplia: de acuerdo con esta postura, el procurador general de la Nación tenía competencia para destituir e inhabilitar a los servidores públicos de elección popular, sin importar si se trataba de actos de corrupción. Tesis esbozadas en las Sentencias SU-712 del 2013 y SU-355 del 2015.

### **2.1.3. El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los servidores públicos de elección popular**

La Convención Americana sobre Derechos Humanos regula los derechos políticos en su artículo 23. Así, dispone la norma:

#### **Artículo 23. Derechos Políticos**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

---

<sup>26</sup> Decreto Ley 262 de 2000 (febrero 22), «[p]or el cual se modifican la estructura y la organización de la Procuraduría General de la Nación y del Instituto de Estudios del Ministerio Público; el régimen de competencias interno de la Procuraduría General; se dictan normas para su funcionamiento; se modifica el régimen de carrera de la Procuraduría General de la Nación, el de inhabilidades e incompatibilidades de sus servidores y se regulan las diversas situaciones administrativas a las que se encuentren sujetos».

<sup>27</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Sentencia del 23 de julio de 2020, radicado núm. 11001032500020170007300 (0301-2017).

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal. (Subraya la Sala).

Frente a esta disposición, en particular el numeral 2º, la Corte IDH se ha pronunciado en varias ocasiones. Así, en el año 2011, en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*, la Corte señaló que las sanciones disciplinarias que restringen los derechos políticos deben ser impuestas i) por un juez y ii) como resultado de un proceso penal:

107. El artículo 23.2 de la Convención determina cuáles son las causales que permiten restringir los derechos reconocidos en el artículo 23.1, así como, en su caso, los requisitos que deben cumplirse para que proceda tal restricción. En el presente caso, que se refiere a una restricción impuesta por vía de sanción, debería tratarse de una “condena, por juez competente, en proceso penal”. Ninguno de esos requisitos se ha cumplido, pues el órgano que impuso dichas sanciones no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana<sup>28</sup>. (Subraya la Sala).

Posteriormente, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*<sup>29</sup>, la Corte reafirmó la conclusión anterior, al señalar que no era posible que una autoridad administrativa inhabilitara o destituyera a un servidor público elegido popularmente:

94. Por otro lado, la Corte recuerda que los derechos políticos no son absolutos, de forma tal que su ejercicio puede estar sujeto a regulaciones o restricciones. Sin embargo, la facultad de regular o restringir los derechos no es discrecional, sino que está limitada por el derecho internacional, el cual requiere el cumplimiento de determinadas exigencias que, de no ser respetadas, transforman la restricción en ilegítima y contraria a la Convención Americana. En este sentido, el párrafo 2 del artículo 23 de la Convención establece que la ley puede reglamentar el ejercicio y las oportunidades a los derechos reconocidos en el párrafo 1 de dicho artículo, “exclusivamente” en razón de la “edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”.

[...]

96. La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su inconducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.

[...]

---

<sup>28</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *López Mendoza vs. Venezuela*. Sentencia de 1 de septiembre de 2011.

<sup>29</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Sentencia del 8 de julio de 2020.

98. La interpretación teleológica permite resaltar que, en las restricciones a los derechos reconocidos por la Convención, debe existir un estricto respeto de las debidas garantías convencionales. La Corte considera que el artículo 23.2 de la Convención, al establecer un listado de posibles causales para la limitación o reglamentación de los derechos políticos, tiene como objeto determinar criterios claros y regímenes específicos bajo los cuales dichos derechos pueden ser limitados. Lo anterior busca que la limitación de los derechos políticos no quede al arbitrio o voluntad del gobernante de turno, con el fin de proteger que la oposición política pueda ejercer su posición sin restricciones indebidas. De esta forma, el Tribunal considera que las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento.

[...]

La Corte ya concluyó anteriormente que una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por “condena, por juez competente, en proceso penal”, es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención (supra párr. 100). Por las mismas razones, la Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro<sup>30</sup>. (Subraya la Sala).

Igualmente, la Corte se refirió a la posibilidad de que las facultades investigativas y sancionadoras en materia disciplinaria recaigan en una misma entidad:

129. No obstante las garantías contempladas en el Código Disciplinario Único, y las citadas consideraciones de la Sala Disciplinaria, la Corte constata que dicha autoridad emitió el pliego de cargos que inició el proceso disciplinario contra el señor Petro y al mismo tiempo decidió sobre su procedencia. La Corte advierte que la concentración de las facultades investigativas y sancionadoras en una misma entidad, característica común en los procesos administrativos disciplinarios, no es sí misma incompatible con el artículo 8.1 de la Convención, siempre que dichas atribuciones recaigan en distintas instancias o dependencias de la entidad de que se trate, cuya composición varíe de manera que tal que los funcionarios que resuelvan sobre los méritos de los cargos formulados sean diferentes a quienes hayan formulado la acusación disciplinaria y no estén subordinados a estos últimos.

---

<sup>30</sup> Es importante destacar que la Corte Interamericana reconoció que la decisión del Consejo de Estado del 15 de noviembre de 2017 involucró un adecuado y oportuno control de convencionalidad sobre las decisiones impuestas al señor Petro Urrego. Así, indicó: 108. En ese sentido, la Corte considera que la decisión del Consejo de Estado constituyó un adecuado y oportuno control de convencionalidad de las sanciones de destitución e inhabilitación impuestas en contra del señor Petro por parte de la Procuraduría, en tanto cesó y reparó las violaciones a los derechos políticos que ocurrieron en perjuicio del señor Petro como resultado de dichas sanciones. El Consejo de Estado tomó debida consideración de los estándares desarrollados por este Tribunal en relación con los límites a las restricciones permitidas por el artículo 23.2 de la Convención, para así garantizar adecuadamente los derechos políticos del señor Petro al: a) declarar la nulidad de dicha sanción; b) ordenar el pago de los salarios dejados de percibir por el tiempo separado de su cargo; c) ordenar la desanotación de las sanciones impuestas; y d) exhortar al gobierno a realizar las reformas dirigidas a lograr la compatibilidad de las facultades del Procurador con el artículo 23 de la Convención Americana. Asimismo, la sentencia del Consejo de Estado reconoció que en el caso concreto no sólo fueron afectados los derechos políticos del señor Petro, sino que la sanción de destitución e inhabilitación impuesta por la Procuraduría vulneraba el principio democrático y los derechos políticos de sus electores, lo cual resultaba contrario al artículo 23.2 convencional.

132. El Tribunal recuerda que el artículo 8.1 de la Convención garantiza el derecho a ser juzgado por “un tribunal competente [...] establecido con anterioridad a la ley”. En este caso, conforme a lo previamente señalado, el señor Petro fue destituido como alcalde e inhabilitado para ocupar cargos públicos mediante un proceso administrativo disciplinario ante la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General. En tanto la destitución e inhabilitación solo puede ser impuesta por un juez competente previa condena en proceso penal, la Corte advierte en este caso una violación al principio de jurisdiccionalidad. Esto es así puesto que la sanción contra el señor Petro fue ordenada por una autoridad de naturaleza administrativa que, de conformidad con las disposiciones del artículo 23.2 de la Convención en los términos desarrollados por la jurisprudencia de este Tribunal<sup>189</sup>, carece de competencia al respecto.

133. Por consiguiente, la Corte considera que en el proceso disciplinario contra el señor Petro se vulneró el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa, en los términos de los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento. (Subraya la Sala).

Con todo, en la misma decisión, la Corte IDH, al analizar la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, señaló que el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política era compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos:

La Corte observa que el primer período del inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6º del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana. (Subraya la Sala).

Finalmente, la Corte IDH señaló que el «Estado deberá, en un plazo razonable, adecuar su ordenamiento interno de acuerdo a lo señalado en los párrafos 111 a 116 de la presente Sentencia»<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> En la parte resolutive, la Corte IDH también indicó:

**Y DISPONE:**

Por unanimidad, que:

6. Esta Sentencia constituye, por sí misma, una forma de reparación.

7. El Estado realizará las publicaciones indicadas en el párrafo 150 de la presente Sentencia.

8. El Estado adecuará, en un plazo razonable, su ordenamiento jurídico interno a los parámetros establecidos en la presente Sentencia, en los términos de lo dispuesto en el párrafo 154 de la presente Sentencia.

9. El Estado pagará las cantidades fijadas en el párrafo 162 de la presente Sentencia por concepto de indemnización de daño inmaterial, y por el reintegro de costas y gastos, en los términos del párrafo 165 y de los párrafos 166 a 171 de la presente Sentencia.

10. El Estado, dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación de esta Sentencia, rendirá al Tribunal un informe sobre las medidas adoptadas para cumplir con la misma, sin perjuicio de lo establecido en el párrafo 150 de la presente Sentencia.

11. La Corte supervisará el cumplimiento íntegro de esta Sentencia, en ejercicio de sus atribuciones y en cumplimiento de sus deberes conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y dará por concluido el presente caso una vez que el Estado haya dado cabal cumplimiento a lo dispuesto en la misma.

En suma, en el caso *Petro Urrego vs Colombia* del 8 de julio de 2020, la Corte IDH concluyó:

i) En virtud del numeral 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una autoridad administrativa no puede destituir o inhabilitar a un servidor público de elección popular.

ii) En línea con lo anterior, el Estado colombiano incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como ocurrió en el caso del exalcalde de Bogotá.

iii) El proceso disciplinario adelantado en contra del señor Petro desconoció el principio de jurisdiccionalidad, la garantía de la imparcialidad, el principio de presunción de inocencia, y el derecho a la defensa, en los términos de los artículos 8.1 y 8.2.d) de la Convención Americana.

iv) Sin embargo, la Corte también reconoció que la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, establecida el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política, es compatible con el artículo 23 de la Convención.

#### **2.1.4. La sentencia C-111 de 2019 de la Corte Constitucional**

Luego de la sentencia del caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), pero antes de la decisión *Petro Urrego vs Colombia* (2020), la Corte Constitucional reconoció la validez de la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular con la sanción de destitución e inhabilidad.

Así, en la sentencia C-111 de 2019<sup>32</sup>, la corte concluyó:

24. La Corte Constitucional considera que la expresión “*elección*” es exequible. Esta Corporación tiene una consolidada línea jurisprudencial en punto a la validez constitucional de la competencia de la PGN de sancionar a los funcionarios públicos de elección popular que son aplicables a la terminación de la relación del servidor público de “elección” como una consecuencia de la destitución e inhabilidad que puede dicha autoridad puede imponer.

25. Al respecto la Corte ha sostenido que la norma acusada no desconoce el artículo 93 de la Constitución, ni el artículo 23 de la CADH por las siguientes tres razones: (i) el artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente y sistemática con (a) la Constitución, (b) toda la Convención y (c) otros tratados internacionales; (ii) la restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta a un juez penal, es válida siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso; (iii) la PGN ofrece suficientes garantías para cumplir con la finalidad de proteger los derechos y libertades de los funcionarios públicos elegidos popularmente porque (a) es una autoridad independiente e imparcial, (b) su

---

<sup>32</sup> 23. Le corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico: si la expresión “*elección*”, contenida en el literal (a) del numeral primero del artículo 45 de la Ley 734 de 2002, y en el literal (a) del numeral primero del artículo 49 de la Ley 1952 de 2019, al establecer la terminación de la relación del servidor público de “*elección*” como una consecuencia de la destitución e inhabilidad que puede imponer la PGN, vulnera el artículo 93 de la Constitución, en la medida en que, en virtud del artículo 23 de la CADH, la limitación de derechos políticos solo se puede hacer “*por juez competente, en proceso penal*”. Corte Constitucional. Sentencia del 13 de marzo de 2019, C-111/19.

proceso de imposición de sanciones asegura las garantías judiciales establecidas en la CADH y (c) sus actos son judicialmente controlables de una manera efectiva. Por lo tanto (iv) no se justifica que la Corte Constitucional cambie su precedente. (Subraya la Sala).

Frente al artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte reconoció: *i)* la necesidad de que se realice una interpretación sistemática de esta disposición con la Constitución Colombiana, *ii)* el carácter no supraconstitucional del artículo 23 y *iii)* la competencia de la Procuraduría General de la Nación para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular. Así, señaló la Corte:

El artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente con la Constitución. De conformidad con el artículo 93 de la Constitución y con la jurisprudencia de esta Corte, la Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos suscritos por Colombia conforman el bloque de constitucionalidad. Esta Corte ha señalado que del artículo 93 no se desprende que los tratados internacionales tengan un rango supraconstitucional. Por el contrario, todas las normas que integran el bloque tienen igual jerarquía y deben por lo tanto, interpretarse armónicamente. A juicio de esta Corte, los demandantes en el caso *sub examine* omiten interpretar el artículo 23 de la CADH de manera armónica con la Constitución y pretenden, por el contrario, otorgarle un rango supraconstitucional. Ocurre que la competencia de la PGN para investigar y sancionar servidores públicos de elección popular tiene origen constitucional pues está atribuida directamente por el artículo 277 de la Carta Política. Es más, la Constitución prevé que otras autoridades tanto administrativas como judiciales – distintas al juez penal– tienen la competencia para limitar derechos políticos. Así, para la Sala Plena una lectura armónica del artículo 23 de la CADH con la Constitución Política permite concluir que no solo el juez penal tiene la competencia para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, sino que también lo pueden hacer autoridades administrativas y judiciales, siempre que se respeten las garantías al debido proceso del artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH. Lo anterior resulta además coherente con las demás disposiciones de la CADH.

[...]

26.2.3. En concordancia con las citadas disposiciones de la CADH, su artículo 25 prevé que “[t]oda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes”. Tal derecho también se garantiza en el evento en que una autoridad administrativa imponga la sanción, pues su decisión es controvertible ante los jueces o tribunales competentes.

26.2.4. Tanto el artículo 8 como el 25 de la CADH son relevantes para entender el marco normativo que se debe seguir en la limitación de derechos políticos. Así, de dichas normas no se concluye que la restricción por “*condena, por juez competente, en proceso penal*” sea la única posibilidad admisible de restricción a los derechos políticos. Lo que sí se entiende es que las restricciones a los derechos políticos deben observar el debido proceso y asegurar que se pueda acudir a un recurso efectivo ante el juez competente. Por lo tanto, una lectura integral de la CADH permite a la Corte concluir que su artículo 23 no trae un listado taxativo sino enunciativo de la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos. En consecuencia, habrá otras alternativas igualmente admisibles siempre que se respetan las garantías judiciales. Ello le permite además a Colombia respetar lo pactado en otros tratados internacionales. (Subraya la Sala).

Igualmente, la Corte Constitucional concluyó que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe ser interpretado de manera concordante con otros tratados internacionales suscritos por Colombia, con fines a

establecer la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación. En particular, la Corte se refirió a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción. En esta dirección señaló:

26.3. El artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente con otros tratados internacionales suscritos por Colombia. Lo cierto es que además de la CADH, existen otras normas internacionales suscritas por Colombia que sirven de parámetro para regular las competencias de la PGN en el ejercicio de control disciplinario. En particular, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción. Según la jurisprudencia de esta Corte, de ambas convenciones se desprende el derecho de los Estados de establecer decisiones disciplinarias que puedan incidir en el ejercicio de los derechos políticos de los servidores de elección popular. En esos términos, el bloque de constitucionalidad, en su conjunto, consagra la posibilidad de que una autoridad administrativa –como lo es la PGN– inhabilite o destituya a un funcionario público de elección popular siempre que se respeten las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH.

26.4. En síntesis, una interpretación sistemática de las normas constitucionales con los instrumentos que integran el bloque de constitucionalidad permite que una autoridad administrativa pueda eventualmente restringir derechos políticos siempre y cuando se respeten las garantías establecidas en el artículo 29 de la Constitución y el 8.1 de la CADH. (Subraya la Sala).

Adicionalmente, la Corte Constitucional reconoció la posibilidad de que una autoridad no penal restrinja derechos políticos, siempre que se respete el debido proceso:

27. La restricción del ejercicio de derechos políticos que provenga de una autoridad distinta a un juez penal, es válida siempre y cuando se respeten las garantías del debido proceso. Como lo ha señalado esta Corte, la CADH no prohíbe a los Estados que sus ordenamientos internos otorguen competencia a una autoridad administrativa para que limite los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular siempre que dicha autoridad sea (i) autónoma e independiente y (ii) asegure las garantías judiciales establecidas en su artículo 8.

28. Por lo tanto, esta Corte no comparte el argumento planteado por los demandantes según el cual únicamente un juez penal pueda asegurar las garantías mínimas de los derechos políticos. Los Estados tienen un margen de apreciación en virtud del cual pueden atribuir a los organismos de control del Estado competencias disciplinarias que puedan conducir a la imposición de sanciones de destitución e inhabilidad general de los servidores públicos. Por ende, el legislador puede otorgarle esa competencia a cualquier autoridad siempre que ella respete las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH. Así, se concluye que el límite que encuentra el margen de apreciación son los derechos al debido proceso de los servidores públicos de elección popular. De allí que, no obstante no ser un “juez penal”, la PGN debe respetar las garantías establecidas en el artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH. En consecuencia, puede válidamente limitar los derechos políticos de los funcionarios públicos de elección popular. (Subraya la Sala).

Igualmente, la Corte Constitucional indicó que la Procuraduría General de la Nación garantiza de manera suficiente la protección de los derechos y libertades de los funcionarios públicos de elección popular. Lo anterior, habida cuenta que: i) es una autoridad administrativa independiente e imparcial; ii) el proceso de imposición de las sanciones disciplinarias es respetuosa del artículo 29 de la Constitución Política y del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos



Humanos; y iii) las decisiones de la Procuraduría son objeto de control judicial efectivo<sup>33</sup>.

La Corte también analizó si debía modificar sus precedentes, en atención a la sentencia de la Corte IDH en el caso *López Mendoza vs. Venezuela*. Frente a este punto, el Tribunal Constitucional consideró que no era necesario por las siguientes razones:

30.1. La Sala Plena de esta Corporación considera que la decisión de la Corte Interamericana no se enmarca dentro de ninguna de tales causales, por las siguientes cinco razones: (i) El sistema interamericano debe tener cierta deferencia con los contextos de los Estados y sus normas internas; (ii) la Corte Interamericana ha considerado que la CADH no impone un modelo específico de reglamentación de los derechos políticos, sino que ella “establece lineamientos generales que determinan un contenido mínimo de los derechos políticos y permite a los Estados que dentro de los parámetros convencionales regulen esos derechos de acuerdo a sus necesidades históricas, políticas, sociales y culturales”; (iii) esta Corte, a pesar de reconocer su importancia, ha señalado que los pronunciamientos de la Corte Interamericana no pueden ser trasplantados automáticamente al ordenamiento interno; (iv) la decisión de la Corte Interamericana se refiere específicamente a un caso *inter partes* cuyo entendimiento del artículo 23 de la CADH se refiere “específicamente al caso concreto que tiene ante sí” y (5) el mencionado caso ocurrió en un contexto fáctico y jurídico diferente al del caso colombiano (ver parr. 26 supra).

30.2. En efecto, la decisión de la Corte Interamericana de condenar al Estado Venezolano en el caso *López Mendoza vs. Venezuela* no implica que el diseño institucional colombiano, referido al ejercicio de la facultad disciplinaria de la PGN para sancionar servidores públicos de elección popular, sea contrario a la CADH. Más aún, esta Corte considera que los demandantes plantean una interpretación equivocada del artículo 23 de la CADH pues no tiene en cuenta la Constitución, el resto del articulado de la Convención, ni los demás tratados internacionales suscritos por Colombia. (Subraya la Sala).

Nótese como la Corte Constitucional reconoce que: *i)* el sistema interamericano tiene cierta deferencia con los Estados y sus normas internas, *ii)* la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela* tiene efectos interpartes y *iii)* los pronunciamientos de la Corte IDH no pueden ser trasplantados automáticamente al ordenamiento jurídico colombiano.

En resumen, la Corte Constitucional concluyó en la sentencia C-111 de 2019 lo siguiente:

*i)* La Procuraduría General de la Nación es competente para sancionar con destitución e inhabilidad a los servidores públicos de elección popular, pues:

a) El artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos debe interpretarse de manera coherente y sistemática con la Constitución, el resto de la Convención y otros tratados internacionales.

b) La restricción del ejercicio de derechos políticos por una autoridad distinta a un juez penal es posible siempre que se respeten las garantías del debido proceso; y

---

<sup>33</sup> 29.1. La PGN es una autoridad administrativa independiente e imparcial [...] 29.2. El proceso de imposición de sanciones disciplinarias por parte de la PGN asegura las garantías judiciales previstas por el artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH. [...] 29.3. Los actos de la PGN pueden ser controlados judicialmente de una manera efectiva.

c) La Procuraduría General de la Nación otorga garantías suficientes para la protección de los derechos y libertades de los funcionarios públicos de elección popular.

ii) Los tratados internacionales no tienen un rango supraconstitucional. Las normas que integran el bloque de constitucionalidad tienen igual jerarquía y, en consecuencia, deben interpretarse de manera armónica.

iii) En línea con lo anterior, una interpretación armónica de la Constitución con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos permite a una autoridad administrativa limitar los derechos políticos de un servidor público de elección popular, siempre que se respeten las garantías del artículo 29 de la Constitución y el artículo 8º de la Convención.

iv) El citado artículo 23 debe también interpretarse de manera sistemática con otros tratados internacionales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción. Estos tratados reconocen el derecho de los Estados para adoptar decisiones disciplinarias que puedan impactar el ejercicio de los derechos políticos de los servidores de elección popular. Lo anterior, siempre y cuando se respeten las garantías de los señalados artículos 29 de la Constitución y 8º de la Convención.

v) El sistema interamericano debe tener cierta deferencia con los contextos de los Estados y sus normas internas.

vi) Las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no se trasplantan automáticamente en el ordenamiento interno.

viii) La decisión de la corte en la sentencia *López Mendoza vs. Venezuela* tiene efectos inter partes.

ix) Asimismo, lo dispuesto en dicho caso no implica que el diseño institucional colombiano, referido al ejercicio de la facultad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación para sancionar servidores públicos de elección popular, sea contrario a la Convención.

### **2.1.5. Jurisprudencia relevante del Consejo de Estado sobre la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación en el caso de los servidores de elección popular**

El Consejo de Estado también ha tenido la oportunidad de pronunciarse acerca de la potestad disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación sobre los funcionarios públicos de elección popular. Dos de las decisiones más relevantes en esta materia son las sentencias del 15 de noviembre de 2017 y 23 de julio de 2020.

A continuación, se exponen los aspectos más importantes de cada una de estas decisiones.

#### **2.1.5.1. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de noviembre de 2017. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(IJ)**

El señor Gustavo Francisco Petro Urrego fue sancionado por la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación con destitución e inhabilidad general por

un periodo de 15 años. Como consecuencia de lo anterior, el exalcalde ejerció ante el Consejo de Estado el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

Su solicitud estaba fundamentada, entre otras razones, en la violación del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Lo anterior, teniendo en cuenta que el citado precepto establece que los derechos políticos solamente pueden limitarse por una autoridad judicial en el marco de un proceso penal, lo cual no ocurrió en su caso.

En sentencia del 15 de noviembre de 2017, posterior al caso *López Mendoza vs. Venezuela* (2011), pero anterior al caso *Petro Urrego vs Colombia* (2020), la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo señaló:

i) La destitución e inhabilidad general, así como la suspensión y la inhabilidad especial constituyen claras restricciones a los derechos políticos, pues conllevan la terminación de la relación del servidor público con la administración, e imposibilitan el ejercicio de la función pública en cualquier cargo o función, incluidos los de elección popular.

ii) La Corte IDH, al interpretar el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969, señaló que una autoridad administrativa no tiene competencia para restringir los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular. Por lo tanto, las autoridades administrativas no pueden imponer sanciones que limiten el derecho de una persona a ser elegida.

Para la Corte IDH, los derechos políticos solamente pueden ser restringidos por una autoridad judicial de carácter penal<sup>34</sup>.

iii) Con fundamento en la sentencia C-028 de 2006 de la Corte Constitucional, la cual hizo tránsito a cosa juzgada constitucional, la Sala Plena del Consejo de Estado reconoció la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos de elección popular por actos de corrupción:

Retomando el criterio integrador plasmado por la Corte Constitucional en Sentencia C-028 del 2006, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado considera que, de acuerdo con la *ratio decidendi* de este pronunciamiento, **la regla jurisprudencial que de allí se desprende es que la competencia que se le atribuye a la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a funcionarios públicos de elección popular se ajusta al artículo 23.2 de la CADH solo en cuanto que la actuación del órgano de control se encamine a prevenir hechos de corrupción o a conjurar actos de servidores públicos que promuevan y constituyan casos reprochables de corrupción, función que desarrolla en cumplimiento de los fines previstos internacionalmente, entre ellos, la obligación adquirida por el Estado Colombiano en tratados de lucha contra la corrupción. Regla jurisprudencial que ha hecho tránsito a cosa juzgada constitucional**, conforme con el artículo 243 de la Constitución Política, que señala que los **fallos que la Corte dicte en ejercicio del**

---

<sup>34</sup> Así, se señaló en la sentencia: “De acuerdo con los pronunciamientos mencionados, es claro que para la Corte IDH los derechos políticos son derechos humanos, pero no absolutos, que pueden ser restringidos por las condiciones señaladas en el artículo 23.2 de la CADH, restricciones que en cada Estado Parte deben cumplir los requisitos de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, como han sido explicados por la Corte, y que cuando se trata de la restricción por vía de una sanción, ella no puede ser distinta a la que imponga un juez penal, mediante una condena dictada dentro de un proceso penal”.

**control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.** (Subraya la Sala).

iv) Sin embargo, concluyó la Sala Plena que, ni en dicha decisión, ni en la sentencia C-500 de 2014, la Corte analizó la competencia de la Procuraduría General de la Nación frente a la posibilidad de sancionar con destitución e inhabilidad a funcionarios de elección popular, que realicen conductas contrarias a derecho que no corresponden, *per se*, a casos de corrupción<sup>35</sup>.

v) El numeral 6º del artículo 227 de la Constitución debe interpretarse en un sentido armónico con el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De esta suerte, la Sala señaló respecto de las conductas **no constitutivas de corrupción**, lo siguiente:

En este sentido, la interpretación que la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado hace del artículo 277 de la Constitución Política, en su numeral 6, que dispone como una de las funciones del Procurador General de la Nación la de “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la ley”, debe corresponder a una hermenéutica que mejor armonice con la protección de los derechos humanos, en aplicación del principio de favorabilidad o pro hominem, en este caso, de los derechos políticos de los servidores de elección popular. Derechos que, conforme con el artículo 23.2 de la CADH, no pueden ser restringidos sino por un funcionario con jurisdicción, mediante una sentencia judicial dictada dentro de un proceso de la misma naturaleza.

De acuerdo con lo anterior, el numeral 6 del artículo 277 de la Constitución Política debe interpretarse así: “las respectivas sanciones” que puede imponer el Procurador General de la Nación “conforme a la Ley”, tratándose de servidores públicos de elección popular, como resultado de una investigación disciplinaria cuyo origen no se trate de conductas constitutivas de actos de corrupción, son todas aquellas establecidas en el ordenamiento interno, distintas a las señaladas en el artículo 44 del CDU, que implican restricción de derechos políticos de tales servidores, como la destitución e inhabilidad general (numeral 1) y la suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad especial (numeral 2).

[...]

Conforme con lo dicho, la Procuraduría General de la Nación mantiene incólume sus funciones de investigación y sanción a servidores públicos de elección popular. No obstante, no le está permitido sancionar con destitución e inhabilidad o suspensión e inhabilidad para el ejercicio de derechos políticos a servidores públicos elegidos popularmente por conductas diferentes a las catalogadas como actos de corrupción, pues, en esos casos, corresponderá a la Procuraduría General de la Nación poner en conocimiento de la justicia penal, para que en un debido proceso se imponga una

---

<sup>35</sup> Sin embargo, la Corte Constitucional en los pronunciamientos de constitucionalidad C- 028 del 2006 y C-500 del 2014 no examinó los preceptos y normas que prevén las competencias de la Procuraduría General de la Nación frente a la posibilidad de sancionar con destitución e inhabilidad, para el ejercicio de derechos políticos, a funcionarios de elección popular que se encuentren inmersos en conductas contrarias a Derecho, pero que no constituyen *per se* casos reprochables de corrupción o constitutivos de tales actividades, de tal manera que, en ese sentido, corresponde a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, como juez de convencionalidad, examinar, para este proceso, la competencia de la Procuraduría General de la Nación a la luz de las normas convencionales y, si es del caso, inaplicar aquellas disposiciones de orden interno que no se acompañen con el precepto establecido en el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

condena, si el hecho amerita ser sancionado penalmente por la actuación del servidor. (Subraya la Sala).

vi) En vista de lo anterior, la Sala Plena, con fundamento en una interpretación sistemática de los artículos 277.6 de la Constitución Política, 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 44.1 del Código Disciplinario Único, concluyó que la Procuraduría General de la Nación no tenía la competencia para imponer sanciones que restrinjan los derechos políticos de un servidor público elegido popularmente (destitución, inhabilidad, suspensión), en el caso de conductas que **no corresponden** a actos de corrupción.

Por consiguiente, declaró la nulidad de los actos administrativos proferidos por la Procuraduría General de la Nación, por medio de los cuales se impuso a Gustavo Petro la sanción de destitución e inhabilidad por 15 años.

vii) De otra parte, vale la pena destacar tres aspectos adicionales de la sentencia.

a) En primer lugar, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado indicó que la postura adoptada no implicaba una interpretación restrictiva del artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, con relación a la pérdida de investidura de los miembros de las corporaciones públicas. Lo anterior, debido a que la pérdida de investidura corresponde a una sanción declarada por una autoridad de naturaleza judicial, bajo la garantía del debido proceso y siguiendo los criterios de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad de la medida<sup>36</sup>.

b) En segundo lugar, el Consejo de Estado exhortó al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la República para que en un término de 2 años: *i*) respondieran a las recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al Estado colombiano, y *ii*)

---

<sup>36</sup> “La imposición de esta restricción de derechos políticos en un juicio de pérdida de investidura por una autoridad judicial diferente de la penal, bajo una interpretación en sentido amplio y actual, no es incompatible con el artículo 23.2 Convencional, como lo señaló el juez Diego García - Sayán en el voto concurrente razonado, plasmado en la sentencia de la Corte IDH, caso López Mendoza vs. Venezuela, del 1 de septiembre del 2011, que la Sala Plena de esta Corporación comparte y en el que expresó:

“16. A partir de los medios de interpretación referidos en los párrafos anteriores se puede concluir que el término ‘exclusivamente’ contenido en el artículo 23.2 de la Convención no remite a una lista taxativa de posibles causales para la restricción o reglamentación de los derechos políticos. Asimismo que el concepto ‘condena, por juez competente, en proceso penal’ no necesariamente supone que ese sea el único tipo de proceso que puede ser utilizado para imponer una restricción. Otros espacios judiciales (como la autoridad judicial electoral, por ejemplo) pueden tener, así, legitimidad para actuar. Lo que es claro y fundamental es que cualquiera que sea el camino utilizado debe llevarse a cabo con pleno respeto de las garantías establecidas en la Convención y, además, ser proporcionales y previsibles.

17. A la luz de una interpretación evolutiva y sistemática del artículo 23.2, y en atención al carácter vivo de la Convención, cuya interpretación tiene que acompañar la evolución de los tiempos y las condiciones contemporáneas de la evolución institucional, lo crucial es que sea una autoridad de naturaleza judicial, vale decir en sentido amplio, y no restringida a un juez penal”.

En efecto, dentro de este contexto de derecho viviente, las instituciones y la democracia Colombiana adelantaron un proceso de robustecimiento a partir de la Constitución de 1991, que sustentada en el principio de la dignidad humana, los derechos fundamentales y las libertades públicas consolidó el sometimiento del Estado al Derecho bajo la forma de Estado Constitucional. Sin embargo, la constitucionalmente plausible estructura del Estado, que puso al ciudadano y la satisfacción de sus necesidades en el centro de la acción del aparato gubernativo, no resulta totalmente inmune ni ajena a las distorsiones jurídicas, ni a los peligros que involucra la concentración del poder, de ahí la existencia del sistema de pesos y contrapesos, como del control de legalidad sobre los actos de los gobernantes que realiza la jurisdicción de lo contencioso administrativo”.

evaluaran y adoptaran las medidas necesarias para armonizar el derecho interno con el convencional y poner en vigencia lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

c) Finalmente, la Sala señaló que, hasta tanto se adopten los ajustes internos, la Procuraduría General de la Nación conserva la facultad para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular, en los términos señalados en la decisión:

Por los efectos inter partes del presente fallo, las condiciones de aplicabilidad del Sistema Interamericano de Derecho Humanos, en particular, de las recomendaciones de la Comisión Interamericana, la vigencia del régimen jurídico estatal, y mientras se adoptan los ajustes internos, la Procuraduría General de la Nación conserva la facultad para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular en los términos de esta providencia. (Subraya la Sala).

En suma, la sentencia del Consejo de Estado del 15 de noviembre de 2017 concluyó:

i) La destitución e inhabilidad general, así como la suspensión y la inhabilidad especial constituyen claras restricciones a los derechos políticos.

ii) La Corte IDH, al interpretar el artículo 23.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, señaló que una autoridad administrativa no tiene competencia para restringir los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular.

iii) Para la Corte IDH, los derechos políticos solamente pueden ser restringidos por una autoridad judicial de carácter penal<sup>37</sup>.

iv) El numeral 6º del artículo 227 de la Constitución debe interpretarse armónicamente con el artículo 23.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

v) En la sentencia C-028 de 2006, decisión que hace tránsito a cosa juzgada constitucional, la Corte Constitucional reconoció la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los funcionarios públicos de elección popular por actos de corrupción.

vi) La Procuraduría General de la Nación mantiene incólume sus funciones de investigación y sanción a los servidores públicos de elección popular. No obstante, no le está permitido sancionar con destitución e inhabilidad o suspensión e inhabilidad para el ejercicio de derechos políticos a servidores públicos elegidos popularmente por conductas diferentes a las catalogadas como actos de corrupción.

Sin embargo, hasta que se modifique el ordenamiento interno, la Procuraduría General de la Nación conserva la facultad para destituir e inhabilitar a servidores públicos de elección popular, en los términos indicados en la decisión.

---

37 Así, se señaló en la sentencia: “De acuerdo con los pronunciamientos mencionados, es claro que para la Corte IDH los derechos políticos son derechos humanos, pero no absolutos, que pueden ser restringidos por las condiciones señaladas en el artículo 23.2 de la CADH, restricciones que en cada Estado Parte deben cumplir los requisitos de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad, como han sido explicados por la Corte, y que cuando se trata de la restricción por vía de una sanción, ella no puede ser distinta a la que imponga un juez penal, mediante una condena dictada dentro de un proceso penal”.

### **2.1.5.2. Sección Segunda del Consejo de Estado. Sentencia del 23 de julio de 2020. Radicación número: 110010325000201700073 00 (0301-2017). Actor: Samuel Moreno Rojas**

El también exalcalde de Bogotá Samuel Moreno Rojas, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó la decisión sancionatoria de única instancia, a través de la cual la Procuraduría General de la Nación lo sancionó con destitución e inhabilidad general de 18 años.

En esta decisión, posterior a los casos *López Mendoza vs. Venezuela* (2011) y *Petro Urrego vs Colombia* (8 de julio de 2020), la Sección Segunda concluyó lo siguiente:

i) La decisión del 15 de noviembre de 2017 del Consejo de Estado no implicó la pérdida de la competencia disciplinaria del órgano de control. Lo anterior, teniendo en cuenta: a) el efecto *inter partes* de la decisión y b) el exhorto que hizo la Sala Plena para armonizar el derecho interno con el convencional y poner en vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos:

No obstante, es de vital importancia señalar que la sentencia del 15 de noviembre de 2017, proferida por esta Corporación, fue clara en el sentido de indicar que esta no implicaba en modo alguno despojar de competencia al órgano de control. En primer lugar, en virtud de los efectos *inter partes* de la decisión, pero además porque se exhortó «[...] al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que en un término razonable, de dos (2) años, procedan a responder ante dicho Sistema, a evaluar y a adoptar las medidas que fueren pertinentes, en orden a armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...]».

[...]

En el mismo sentido, en auto del 13 de febrero de 2018, por medio del cual se resolvió la solicitud de aclaración que formuló la Procuraduría General de la Nación respecto del mencionado fallo, la Corporación, aunque negó tal petición, expuso lo siguiente en los considerandos de la providencia: [...] El control de convencionalidad solo surte efecto directo entre las partes de este proceso, lo que quiere decir, que el criterio hermenéutico que adoptó la Sala sobre la interpretación del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 conforme a la norma convencional, no puede significar que esta hubiere hecho un pronunciamiento con vocación erga omnes respecto de la pérdida de vigencia de las normas de derecho interno que fijan la competencia a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones que comporten restricción a los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular [...]<sup>38</sup>. (Subraya la Sala).

---

<sup>38</sup> No obstante, es de vital importancia señalar que la sentencia del 15 de noviembre de 2017, proferida por esta Corporación, fue clara en el sentido de indicar que esta no implicaba en modo alguno despojar de competencia al órgano de control. En primer lugar, en virtud de los efectos *inter partes* de la decisión, pero además porque se exhortó «[...] al Gobierno Nacional, al Congreso de la República y a la Procuraduría General de la Nación, para que en un término razonable, de dos (2) años, procedan a responder ante dicho Sistema, a evaluar y a adoptar las medidas que fueren pertinentes, en orden a armonizar el derecho interno con el convencional y a poner en plena vigencia los preceptos normativos contenidos en el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos [...]». [...] En el mismo sentido, en auto del 13 de febrero de 2018, por medio del cual se resolvió la solicitud de aclaración que formuló la Procuraduría General de la Nación respecto del mencionado fallo, la Corporación, aunque negó tal petición, expuso lo siguiente en los

ii) En virtud de lo anterior, las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular no fueron restringidas, modificadas, ni suprimidas mediante la sentencia del 15 de noviembre de 2017. Por lo tanto, hasta tanto se ajuste el ordenamiento interno, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume. En esta dirección señaló:

Aunque eventualmente y de acuerdo con la regulación que se expida en cumplimiento de dicha orden llegare a cobrar gran importancia la identificación de aquellas conductas constitutivas de actos de corrupción, los (sic) cierto del caso es que hoy en día, en punto a definir la competencia de la Procuraduría General de la Nación para sancionar disciplinariamente a los servidores públicos de elección popular, este órgano de control no ha visto modificadas las atribuciones que le asisten en la materia.

Por el contrario, a raíz de los mencionados efectos y del plazo concedido, el Consejo de Estado concluyó que, mientras que se adoptan los ajustes en el ordenamiento interno, la competencia de la Procuraduría General de la Nación para destituir e inhabilitar servidores públicos de elección popular se mantiene incólume.

[...]

Conforme al anterior recuento normativo y jurisprudencial, las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular no fueron restringidas, modificadas, ni suprimidas mediante la sentencia del 15 de noviembre de 2017. (Subraya la Sala).

iii) En tratándose de actos de corrupción, con fundamento en lo establecido en la sentencia C-111 de 2019 de la Corte Constitucional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, las autoridades administrativas están facultadas para restringir los derechos políticos, siempre que se respeten las garantías judiciales, en los términos establecidos en el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>39</sup>.

---

considerandos de la providencia: [...] El control de convencionalidad solo surte efecto directo entre las partes de este proceso, lo que quiere decir, que el criterio hermenéutico que adoptó la Sala sobre la interpretación del artículo 44.1 de la Ley 734 de 2002 conforme a la norma convencional, no puede significar que esta hubiere hecho un pronunciamiento con vocación erga omnes respecto de la pérdida de vigencia de las normas de derecho interno que fijan la competencia a la Procuraduría General de la Nación para imponer sanciones que comporten restricción a los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular [...].”

<sup>39</sup> Al respecto, la Sala destaca lo señalado por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción, instrumentos normativos que permiten considerar que en asuntos como los que fueron objeto del proceso disciplinario las autoridades administrativas sí puedan restringir los derechos políticos, siempre y cuando se observen las garantías judiciales, conforme a lo señalado en el artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Lo anterior tiene fundamento en lo decidido por la Corte Constitucional en la sentencia C-111 de 2019: [...] El artículo 23 de la CADH debe interpretarse de manera coherente con otros tratados internacionales suscritos por Colombia<sup>39</sup>. Lo cierto es que además de la CADH, existen otras normas internacionales suscritas por Colombia que sirven de parámetro para regular las competencias de la PGN en el ejercicio de control disciplinario. En particular, debe tenerse en cuenta lo dispuesto por la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción<sup>39</sup>. Según la jurisprudencia de esta Corte, de ambas convenciones se desprende el derecho de los Estados de establecer decisiones disciplinarias que puedan incidir en el ejercicio de los derechos políticos de los servidores de elección popular<sup>39</sup>. En esos términos, el bloque de constitucionalidad, en su conjunto, **consagra la posibilidad de que una autoridad administrativa –como lo es la PGN– inhabilite o destituya a**



iv) En línea con lo anterior, la Procuraduría General de la Nación tenía la competencia para sancionar disciplinariamente al señor Samuel Moreno, pues las faltas cometidas por él, en calidad de alcalde mayor de Bogotá, estaban relacionadas con actos de corrupción<sup>40</sup>.

En suma, de la sentencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado del 23 de julio de 2020 se desprende:

i) La decisión del 15 de noviembre de 2017 del Consejo de Estado no implicó la pérdida de la competencia disciplinaria del órgano de control.

ii) En línea con lo anterior, y hasta se adecúe el ordenamiento jurídico nacional, las atribuciones de la Procuraduría General de la Nación para investigar y sancionar disciplinariamente a servidores públicos de elección popular no han sido restringidas, modificadas, ni suprimidas.

iii) Frente a actos de corrupción, las autoridades administrativas, siempre que se respeten las garantías judiciales, están facultadas para restringir los derechos políticos de funcionarios de elección popular.

#### **2.1.6. La circular 005 de 2020 de la Procuraduría General de la Nación**

Luego de la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020, la Procuraduría General de la Nación emitió la circular número 005 de 2020<sup>41</sup> con el objetivo de formular los lineamientos de interpretación mientras se expiden las reformas al ordenamiento jurídico ordenadas por la Corte Interamericana.

La citada circular dispone:

---

**un funcionario público de elección popular siempre que se respeten las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH.**

En síntesis, una interpretación sistemática de las normas constitucionales con los instrumentos que integran el bloque de constitucionalidad permite que una autoridad administrativa pueda eventualmente restringir derechos políticos siempre y cuando se respeten las garantías establecidas en el artículo 29 de la Constitución y el 8.1 de la CADH.

[...]

Por lo tanto, esta Corte no comparte el argumento planteado por los demandantes según el cual únicamente un juez penal pueda asegurar las garantías mínimas de los derechos políticos. Los Estados tienen un margen de apreciación en virtud del cual pueden atribuir a los organismos de control del Estado competencias disciplinarias que puedan conducir a la imposición de sanciones de destitución e inhabilidad general de los servidores públicos. Por ende, **el legislador puede otorgarle esa competencia a cualquier autoridad siempre que ella respete las garantías establecidas en los artículos 29 de la Constitución y 8 de la CADH.** Así, se concluye que el límite que encuentra el margen de apreciación son los derechos al debido proceso de los servidores públicos de elección popular. **De allí que, no obstante no ser un “juez penal”, la PGN debe respetar las garantías establecidas en el artículo 29 de la Constitución y 8 de la CADH. En consecuencia, puede válidamente limitar los derechos políticos de los funcionarios públicos de elección popular.**

<sup>40</sup> En el presente caso, se revisa la legalidad de la sanción disciplinaria de destitución e inhabilidad de dieciocho años impuesta al señor Samuel Moreno, en su condición de alcalde mayor de Bogotá. En tal forma, la competencia del ente sancionador no puede ponerse en entredicho, puesto que las faltas precisamente estuvieron relacionadas con actos de corrupción, al haber participado de forma irregular en la cesión del contrato 137 de 2007.

<sup>41</sup> Procuraduría General de la Nación. Circular núm. 005 del 1 de septiembre de 2020. «COMPETENCIA DISCIPLINARIA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN LUEGO DE LA EXPEDICIÓN DE LA SENTENCIA DE LA CORTE IDH - CASO GUSTAVO PETRO CONTRA EL ESTADO COLOMBIANO».

**PRIMERO.** Los servidores de la Procuraduría General de la Nación con funciones disciplinarias, adelantarán el proceso disciplinario contra servidores públicos de elección popular, así:

**1.1** Cuando se trate de posibles faltas gravísimas que impliquen destitución e inhabilidad general, siempre y cuando: i) estas conductas tengan relación con hechos o asuntos constitutivos de corrupción en aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra la corrupción vigentes señalados en la parte motiva de esta circular o ii) se encuadre la conducta objetivamente en una descripción típica consagrada en la ley como delito sancionable a título de dolo, previa denuncia o traslado a las autoridades penales para actuar en el ámbito de sus competencias.

**1.2** En los restantes procesos que no correspondan a las conductas antes descritas, podrán imponerse sanciones distintas a la destitución e inhabilidad general, mientras se realizan los ajustes normativos que ordenó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la sentencia del 8 de julio de 2020.

**PARÁGRAFO.** En todos los casos el operador disciplinario deberá garantizar la observancia del debido proceso y los derechos de contradicción y defensa.

**SEGUNDO.** Radicar en las próximas semanas una iniciativa legislativa para impulsar en el Congreso de la República los ajustes normativos puntuales dispuestos por la Corte IDH y la Sala Plena del Consejo de Estado, en las pluricitadas sentencias.

**TERCERO.** La presente circular rige a partir de la fecha de su publicación.

A la fecha no se ha expedido la norma de ajustes normativos que solicitó la Corte.

De acuerdo con esta circular, la Procuraduría General de la Nación aún conoce de las actuaciones disciplinarias en contra de los servidores públicos de elección popular. Sin embargo, cuando la sanción sea la destitución o inhabilidad general, la conducta deberá tener relación con hechos de corrupción o sea constitutiva de delito doloso, previa denuncia, y en los demás procesos, podrán imponerse sanciones diferentes a la destitución o inhabilidad general.

## **2.2. La función congresional. Reiteración<sup>42</sup>**

Con base en la Ley 1828 de 2017, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista debe determinar si la conducta a investigar corresponde a una actividad que afecta la función congresional, debido a que de esto dependerá la autoridad competente para llevar a cabo el correspondiente proceso disciplinario.

Así, el artículo 3° de la Ley 1828 de 2017 dispone:

ARTÍCULO 3o. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley se aplicará a Senadores de la República y Representantes a la Cámara que en ejercicio de su función transgredan los preceptos éticos y disciplinarios previstos en este Código, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Rama Jurisdiccional del poder público en materia penal o contencioso administrativa.

---

<sup>42</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2019. Radicación número: 11001030600020190015900 (C) y Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 17 de noviembre de 2020. Radicación número: 11001 03 06 000 2020 00193 00.

Constituye afectación a la función congresional, cuando se incurre en violación a los deberes, prohibiciones y cualquiera de las conductas estipuladas en este código.

La acción ética disciplinaria es autónoma e independiente de otras de naturaleza jurisdiccional que se puedan desprender de la conducta del Congresista.

La Procuraduría General de la Nación conocerá de los actos o conductas no previstas en esta normativa que en condición de servidores públicos realicen los congresistas contraviniendo la Constitución, la ley, el bien común y la dignidad que representan. (Subraya la Sala).

Por su parte, el artículo 8° de la misma Ley 1828 de 2017 establece los derechos y deberes de los congresistas:

ARTÍCULO 8o. DEBERES DEL CONGRESISTA. Además de los consagrados en la Constitución Política y en el Reglamento Interno del Congreso, son deberes de los Congresistas en ejercicio de su función, los siguientes:

- a) Respetar y cumplir la Constitución, los tratados de derecho internacional humanitario y los demás ratificados por Colombia, el Reglamento del Congreso y normas que lo desarrollen.
- b) Atender con respeto la organización dispuesta por las Mesas Directivas de cada Cámara para el buen desarrollo de la actividad y trámite legislativo en las Comisiones y Plenarias.
- c) Cumplir los principios y deberes contemplados en este Código, tanto fuera como dentro del Congreso, a fin de preservar la institucionalidad del Legislativo.
- d) Realizar sus actuaciones e intervenciones de manera respetuosa, clara, objetiva y veraz, sin perjuicio del derecho a controvertir.
- e) Cumplir los trámites administrativos ordenados por la ley y los reglamentos respecto de los bienes que serán asignados para su uso, administración, tenencia y custodia, dando la destinación y utilización adecuada a los mismos; así como la oportuna devolución a la terminación del ejercicio congresional.
- f) Guardar para con los Congresistas, servidores públicos y todas las personas el respeto que se merecen, actuando frente a ellos con la cortesía y seriedad que su dignidad le exige.
- g) Guardar la confidencialidad solo de los documentos que hayan sido incluidos en el índice de información reservada y clasificada, de conformidad con la Constitución y la Ley.
- h) Cumplir las determinaciones adoptadas por la bancada respectiva en el ejercicio del control político o al emitir el voto, de conformidad con la Constitución y la ley. Salvo las excepciones previstas en la Constitución, la Ley y el precedente judicial.
- i) Dar cumplimiento a las sanciones disciplinarias en firme impuestas por las Bancadas o partidos políticos, debidamente comunicada por estos a las Mesas Directivas.
- j) Rendir cuentas a la ciudadanía de las acciones relacionadas con las obligaciones y responsabilidades Congresionales, por medio de un informe de gestión anual el cual contendrá la información legislativa que las Secretarías de cada Comisión y las secretarías de cada Cámara certifican, así como la gestión individual de cada congresista. Lo anterior, conforme a la reglamentación que

expida la Mesa Directiva del Congreso de la República. Este informe reemplazará al previsto en el párrafo 2° del artículo 14 de la Ley 1147 de 2007.

k) Acatar las sanciones impuestas por la Mesa Directiva en cumplimiento del artículo 73 del Reglamento.

En lo que respecta a las prohibiciones para representantes y senadores, el artículo 9° de la Ley 1828 de 2017 determina:

ARTÍCULO 9o. CONDUCTAS SANCIONABLES. Además de las consagradas en la Constitución Política, el Reglamento del Congreso y otras normas especiales, a los Congresistas no les está permitido:

a) Ejecutar actos que afecten la moralidad pública del Congreso; la dignidad y buen nombre de los Congresistas, en la función congresional.

b) Abandonar la labor que le ha sido encomendada en desarrollo de la función legislativa, salvo circunstancias que justifiquen su actuación.

c) Faltar sin justificación a 3 sesiones de Plenaria y/o Comisión, en un mismo período en las que se voten proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura o se realicen debates de control político.

d) Asistir a las sesiones del Congreso en estado de embriaguez o bajo el efecto de sustancias psicoactivas.

e) Incumplir sin justificación, el plazo o prórroga para rendir ponencia, de conformidad con el artículo 153 del Reglamento.

Las Gacetas del Congreso deberán reportar mensualmente: fecha de radicación de los proyectos de ley, fecha de asignación de ponente y fecha límite en la cual se debe radicar la ponencia.

f) Desconocer los derechos de autor o hacer uso indebido de los mismos, contrariando las disposiciones internas y tratados internacionales vigentes.

g) Realizar actos que obstaculicen las investigaciones que adelantan las Comisiones de Ética de cada Cámara.

h) Dar al personal de seguridad asignado por la fuerza pública o entidades respectivas, funciones diferentes a las de protección ordenadas.

i) Solicitar preferencia al realizar trámites y/o solicitar servicios, en nombre propio o de familiares ante entidades públicas o privadas, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política y el Reglamento del Congreso.

Al referirse a las faltas sancionables, el artículo 10 señala:

ARTÍCULO 10. FALTAS. Las faltas ético disciplinarias se realizan por acción, omisión, por cualquier conducta o comportamiento ejecutado por el Congresista, que conlleve el incumplimiento de los deberes, conductas sancionables previstas en el artículo 9o, violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades y del conflicto de intereses, y por tanto darán lugar a la acción ética y disciplinaria e imposición de la sanción prevista en esta ley, sin detrimento de la competencia atribuida a la Rama Jurisdiccional del Poder Público, en materia penal o contenciosa administrativa o a la Procuraduría General de la Nación. (Subraya la Sala).

De las citadas normas, la Sala encuentra lo siguiente:

- i) El examen disciplinario de la conducta de los legisladores colombianos se adelanta por: a) la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista y b) el procurador general de la Nación.
- ii) El artículo 3º de la Ley 1828 de 2017 establece la competencia disciplinaria teniendo en cuenta si la conducta a investigar respecta a la función congresional. Si es así, la investigación disciplinaria debe adelantarse por la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista. Por el contrario, si la conducta no respecta a la función congresional, la competencia disciplinaria recae en la Procuraduría General de la Nación.

Para definir qué debe entenderse por «función congresional», y, además, superar situaciones o zonas de penumbra en las cuales no resulta fácil identificar si la conducta desplegada por un senador o representante debe ser investigada por la Comisión o por el procurador general de la Nación, debe acudirse a una interpretación sistemática de las Leyes 5ª de 1992 y 1828 de 2017.

Así, el artículo 6º de la Ley 5ª de 1992 establece las funciones del Congreso en los siguientes términos:

ARTÍCULO 6o. CLASES DE FUNCIONES DEL CONGRESO. El Congreso de la República cumple:

1. Función constituyente, para reformar la Constitución Política mediante actos legislativos.
2. Función legislativa, para elaborar, interpretar, reformar y derogar las leyes y códigos en todos los ramos de la legislación.
3. Función de control político, para requerir y emplazar a los Ministros del Despacho y demás autoridades y conocer de las acusaciones que se formulen contra altos funcionarios del Estado. La moción de censura y la moción de observaciones pueden ser algunas de las conclusiones de la responsabilidad política.
4. Función judicial, para juzgar excepcionalmente a los altos funcionarios del Estado por responsabilidad política.
5. Función electoral, para elegir Contralor General de la República, Procurador General de la Nación, Magistrados de la Corte Constitucional y de la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, Defensor del Pueblo, Vicepresidente de la República, cuando hay falta absoluta, y Designado a la Presidencia en el período 1992 - 1994.
6. Función administrativa, para establecer la organización y funcionamiento del Congreso Pleno, el Senado y la Cámara de Representantes.
7. Función de control público, para emplazar a cualquier persona, natural o jurídica, a efecto de que rindan declaraciones, orales o escritas, sobre hechos relacionados con las indagaciones que la Comisión adelante.
8. Función de protocolo, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otras naciones.

Por su parte, el artículo 1º de la Ley 1828 de 2017, al referirse a la finalidad perseguida por el Código de Ética y Disciplinario del Congresista, consagra que este tiene como propósito servir de marco normativo de la responsabilidad ética y disciplinaria de los congresistas, ante la ocurrencia de conductas indecorosas,

irregulares o inmorales en que incurran en el ejercicio de su función o con ocasión de la misma.

En lo que respecta al artículo 3º de la Ley 1828 de 2017, esta disposición señala que «[c]onstituye afectación a la función congresional, cuando se incurre en violación a los deberes, prohibiciones y cualquiera de las conductas estipuladas en este código».

De esta suerte, bajo una interpretación sistemática de las normas anteriores, es dable concluir que se afecta la «función congresional» cuando un congresista, en ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas, desconoce los deberes, prohibiciones y conductas consagradas en la Ley 1828 de 2017.

El análisis de la función es de vital importancia para delimitar el campo de acción de la Ley 1828 de 2017, pues tal como se desprende de los artículos 1º y 3º de la misma ley, el criterio que activa la competencia de la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista es que la conducta a investigar corresponda a una función a cargo de un legislador.

### **2.3. Autoridades competentes para sancionar conductas de carácter disciplinario<sup>43</sup>**

La distribución de competencias realizada por los artículos 3º y 10 de la Ley 1828 de 2017 debe interpretarse de forma sistemática con los artículos 113, 185 y 277 de la Constitución Nacional. A la luz de estas disposiciones es posible identificar los siguientes ámbitos de competencia disciplinaria respecto de senadores y representantes, los cuales toman en cuenta la naturaleza de la conducta a investigar:

a) Conducta correspondiente a un voto u opinión: Si la conducta a investigar corresponde a un voto u opinión, la autoridad competente para investigar al senador o representante es la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la correspondiente Cámara.

En este caso, el procurador general de la Nación no puede ejercer su poder preferente frente a este tipo de conductas. Lo anterior, teniendo en cuenta la independencia y autonomía del poder legislativo, derivada del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, y el artículo 185 superior, relativo a la inviolabilidad parlamentaria.

b) Conducta que atenta contra la función congresional: en principio, la autoridad competente llamada a investigar y sancionar disciplinariamente a senadores y representantes es la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Cámara.

Esta competencia encuentra fundamento en lo dispuesto en los artículos 3º y 72 de la Ley 1828 de 2017, ya citados.

c) Conducta que no atenta contra la función congresional: El artículo 3º de la Ley 1828 de 2017 establece que, cuando un senador o representante realiza, en

---

<sup>43</sup> Ver: Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2019. Radicación número: 11001030600020190015900 (C) y Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 17 de noviembre de 2020. Radicación número: 11001 03 06 000 2020 00193 00.

condición de servidor público, una conducta no prevista en la referida ley, debe entenderse que dicho comportamiento no atenta contra la función congresional.

Bajo una interpretación sistemática de los artículos 113 y 277 de la Constitución Política y 3º y 10 de la Ley 1828 de 2017, el procurador general de la Nación es la autoridad competente para investigar disciplinariamente a un congresista por conductas que no son propias de la función congresional. Entonces, la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista carece de competencia en este tipo de conductas.

#### **2.4. La inviolabilidad parlamentaria<sup>44</sup>**

Una de las manifestaciones más importantes de la independencia y autonomía del Poder Legislativo se encuentra en el artículo 185 de la Constitución Política, el cual señala que: «[l]os congresistas serán inviolables por las opiniones y los votos que emitan en el ejercicio del cargo, sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo».

Esta institución, propia del constitucionalismo moderno y de esencial importancia para el adecuado ejercicio de la actividad congresional, tiene, entre otros, los siguientes rasgos distintivos<sup>45</sup>:

i) Impide que un congresista sea investigado, detenido, juzgado o condenado por los votos u opiniones que haya manifestado en el ejercicio de sus funciones.

ii) Pretende garantizar la independencia del Congreso de la República, evitando la injerencia de otras ramas del poder público en el ejercicio legítimo de sus funciones<sup>46</sup>.

iii) Corresponde a una salvaguarda institucional, y no a un privilegio o prerrogativa personal<sup>47</sup>.

iv) Es permanente o perpetua, pues opera aun cuando el congresista ha cesado en el ejercicio de sus funciones.

v) Es específica o exclusiva, habida cuenta que solamente cubre los votos<sup>48</sup> y opiniones<sup>49</sup> de los congresistas que sean expresados en ejercicio de sus cargos<sup>50</sup>. En virtud de lo anterior, cuando la conducta no cumpla con las condiciones señaladas, el congresista queda sujeto a los demás regímenes sancionatorios que resulten aplicables por su conducta<sup>51</sup>.

---

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2019. Radicación número: 11001030600020190015900 (C) y Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 17 de noviembre de 2020. Radicación número: 11001 03 06 000 2020 00193 00.

<sup>45</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 del 21 de marzo de 2018

<sup>46</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1174 del 24 de noviembre de 2004.

<sup>47</sup> Corte Constitucional. Sentencias C-1174 del 24 de noviembre de 2004 y C-017 del 21 de marzo de 2018.

<sup>48</sup> Expresión pública o secreta de una preferencia ante una opción [...] Opinión o manifestación de voluntad relevante para la formación de los actos de un colegio. Diccionario del español jurídico. Real Academia Española. 2019.

<sup>49</sup> Juicio, valoración respecto de algo o alguien. Diccionario del español jurídico. Real Academia Española. 2019.

<sup>50</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-017 del 21 de marzo de 2018, C-1174/04 del 24 de noviembre de 2004, SU-047 del 29 de enero de 1999.

<sup>51</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-017 del 21 de marzo de 2018.

Ahora bien, en virtud de la expresión «sin perjuicio de las normas disciplinarias contenidas en el reglamento respectivo» de que trata el referido artículo 185, se ha concluido que los votos y opiniones de los congresistas pueden dar lugar, en todo caso, a responsabilidad disciplinaria, la cual debe ser definida dentro de la corporación. Al respecto, la Corte Constitucional señala<sup>52</sup>:

Se consagra aquí una importante garantía institucional para el ejercicio de la actividad parlamentaria, según la cual la inviolabilidad de los congresistas por sus votos y opiniones, aún (sic) cuando no da lugar a reproches de orden penal, sí puede desencadenar las sanciones disciplinarias previstas en el reglamento de la corporación, esto es, en una ley orgánica expedida con el cumplimiento de las exigencias que le son inherentes (art. 151 CP).

[...]

La doctrina ha advertido que la eliminación de la inviolabilidad produciría la indefensión de la representación nacional, olvidándose que *“la mayor parte de los abusos son remediabiles mediante el uso de las facultades disciplinarias de que gozan los órganos de gobierno de las Cámaras”*<sup>53</sup>. Con esta premisa, fue voluntad del Constituyente que los excesos por los votos y opiniones de quien actúa en ejercicio del cargo de congresista solo pudieran ser reprendidos al interior de las propias células legislativas. Solo con ello se asegura que la esencia de la actividad legislativa –una libre expresión y decisión política- no sea amenazada o coartada por una autoridad ajena a la dinámica democrática que allí se estimula. (Subraya la Sala).

De allí, que el artículo 7º de la Ley 1828 de 2017 establezca:

**ARTÍCULO 7o. INVOLABILIDAD PARLAMENTARIA.** En desarrollo de las competencias que la Constitución Política asigna al Congreso de la República, el Congresista es inviolable por las opiniones y votos en el ejercicio de su cargo, los que serán emitidos con responsabilidad y conciencia crítica; sin perjuicio de las normas ético disciplinarias contenidas en el presente código. (Subraya la Sala).

Finalmente, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 185, así como la garantía de independencia y autonomía del poder legislativo, derivada del principio de separación de poderes consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, el procurador general de la Nación no tiene competencia para investigar disciplinariamente a los congresistas por sus votos y opiniones. Así, la Corte Constitucional consagra<sup>54</sup>:

En este orden de ideas, a diferencia de lo previsto para las autoridades taxativamente señaladas en los artículos 174 y 178 de la Constitución, en relación con los congresistas de la República el Constituyente no estipuló un fuero disciplinario que sustraiga la competencia del Procurador General de la Nación para adelantar procesos disciplinarios e imponer las sanciones a que hubiere lugar. En relación con ellos la Constitución solamente estableció dos hipótesis en las cuales el Procurador carece de potestad disciplinaria:

---

<sup>52</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-712 del 17 de octubre de 2013. Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Sentencia del 20 de febrero de 2018. Radicación número: STP2554-2018. Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 12 de abril de 2011. Radicación núm. 11001-03-15-000-2010-01325-00(PI). Corte Constitucional. Sentencia SU-047 del 29 de enero de 1999.

<sup>53</sup> Manuel Martínez Sospedra, Manual de Derecho Constitucional. Valencia, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, p.479.

<sup>54</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-712 del 17 de octubre de 2013.



(i) Para la declaratoria de pérdida de investidura, cuya competencia corresponde en exclusiva al Consejo de Estado (art. 184 CP); y

(ii) Para imponer medidas correccionales disciplinarias, como aquellas derivadas de los votos y opiniones emitidas por los congresistas en ejercicio de su cargo, donde opera la inviolabilidad parlamentaria (art. 185 CP).

En cuanto a las demás conductas la Constitución no dispuso que los parlamentarios tuvieran fuero disciplinario, de modo que tampoco se inhibe la competencia del Ministerio Público. Por el contrario, como ya fue reseñado, el artículo 277-6 de la Carta, en armonía con otras normas superiores, reconoce expresamente la potestad disciplinaria del Procurador en relación con los servidores públicos, incluidos los de elección popular. (Subraya la Sala).

### 3. Caso concreto

Tal como se indicó, el presente conflicto positivo de competencias surgido entre la Procuraduría General de la Nación y la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República tiene como objeto establecer la autoridad competente para continuar la investigación disciplinaria contra el senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, por los hechos denunciados por el periodista Daniel Coronell en su columna «Pulgarcito», publicada en la página web «Los Danieles».

A juicio de la Sala, dicha competencia radica en la Procuraduría General de la Nación. A esta conclusión se arriba con fundamento en las siguientes consideraciones:

i) La presunta conducta investigada, *prima facie*, no corresponde a una función congresional, sino a un posible acto de corrupción<sup>55</sup>.

En efecto, bajo una interpretación sistemática de los artículos 6º de la Ley 5ª de 1992, y 1º y 3º de la Ley 1828 de 2017, se afecta la «función congresional» cuando un congresista, en ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas, desconoce los deberes, prohibiciones y conductas consagradas en la Ley 1828 de 2017<sup>56</sup>.

De esta suerte, para que exista una afectación de la función congresional se requiere que la conducta:

- a) La ejecute una persona que tenga la calidad de congresista.
- b) Se realice en ejercicio de una función congresual o con ocasión de la misma y
- c) Desconozca los deberes, prohibiciones y conductas establecidas en el Código de Ética y Disciplinario del Congresista.

---

<sup>55</sup> Finalmente, es importante señalar que la conducta de un senador o representante puede dar lugar a investigaciones de distinta naturaleza (disciplinarias, penales, etc.). Dentro de este marco, cuando la conducta implique también una infracción al régimen penal (por ejemplo, un acto de corrupción), el Procurador General de la Nación es competente, en el ámbito disciplinario, para investigarla y sancionarla con fundamento en las normas del Código Disciplinario Único. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2019. Radicación número: 11001030600020190015900 (C).

<sup>56</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2019. Radicación número: 11001030600020190015900 (C) y Consejo de Estado. Sala de Consulta y Servicio Civil. Decisión del 17 de noviembre de 2020 con radicado núm: 11001 03 06 000 2020 00193 00.

Dentro de este marco, para que pueda concluirse que existe una afectación de la función congresional no es suficiente que la conducta la realice un senador o representante, pues es necesario, además, satisfacer los requisitos señalados en los literales a) y b).

Vale la pena destacar que los artículos 1º y 3º del Código de Ética y Disciplinario del Congresista se refieren a la «función» congresional, no al «cargo» de congresista<sup>57</sup>.

La distinción entre cargo y función sí la realiza la Ley 734 de 2002, cuando en el artículo 27 establece: «*Acción y omisión*. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones».

Esta distinción permite que la Procuraduría General de la Nación sea competente para disciplinar a servidores públicos a pesar de que sus conductas no estén relacionadas con sus funciones, pero sí con el cargo. En este sentido, la Sección Segunda del Consejo de Estado ha señalado:

La Subsección A encuentra que sí es posible disciplinar a aquellos sujetos que adquieran la condición de servidores públicos, muy a pesar de que el ejercicio de las funciones tenga lugar de forma posterior o que incluso la conducta a reprochar nada tenga que ver con las funciones, pero sí con el cargo, tal y como sucede con una falta relacionada con la violación del régimen de inhabilidades o incompatibilidades. En efecto, a partir de la diferencia entre las dos nociones, se llegará a la conclusión de que no toda falta disciplinaria necesariamente está relacionada con las respectivas funciones del cargo que se ostenta; basta, en consecuencia, que el reproche esté relacionado con la condición de servidor público<sup>58</sup>. (Subraya la Sala).

En la misma dirección, la doctrina ha señalado<sup>59</sup>:

Es bastante usual que algunos abogados litigantes confundan —o quieran hacer confundir a la autoridad disciplinaria— los conceptos de deber funcional con las funciones propiamente dichas que debe observar el servidor público, al punto que esgrimen que si el comportamiento por el cual se llama al disciplinado no está escrito en el manual de funciones entonces ello no puede ser falta, pues no habría, según esta particular tesis, un deber funcional que afectar. Esta consideración es completamente equivocada y alejada a la realidad, por cuanto muchos comportamientos, entre ellos los que correspondan con faltas gravísimas por casos de corrupción, inhabilidades o incompatibilidades o determinadas prohibiciones, entre muchos otros, nada tienen que ver con las **funciones del cargo**, pero sí todo que ver con el concepto de **deber funcional**, pues de incurrir en dichas conductas este resultaría afectado. [Negrilla fuera de texto]. (Subraya la Sala).

En el caso que se analiza, aunque la conducta a investigar fue presuntamente realizada por Eduardo Enrique Pulgar Daza, ostentando la calidad o condición de senador, no encuentra la Sala que dicha actuación se haya adelantado en ejercicio de una función congresional o con ocasión de ella.

---

<sup>57</sup> «[E]l término «cargo» está relacionado a cualquier empleo, investidura, designación, ocupación o rol que pueda tener una persona en el ejercicio de la función pública».

<sup>58</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 6 de febrero de 2020. Radicación Número: 11001-03-25-000-2016-00703-00(3095-16).

<sup>59</sup> Pinzón Navarrete, John Harvey. *La ilicitud sustancial en el derecho disciplinario: concepto, evolución y criterios teórico-prácticos para su correcto entendimiento*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez, 2018, pp. 43-44.

En efecto, en la columna en la cual el periodista Daniel Coronell denunció la presunta conducta del senador Eduardo Enrique Pulgar Daza se indicó:

Un senador le ofreció a un juez conseguirle un soborno para que decidiera a favor de unos patrocinadores suyos.

[...]

El senador se llama Eduardo Pulgar, es miembro del Partido de la U, y fue a hacer la vuelta para favorecer a su amigo Luis Fernando Acosta Osío,

[...]

Después el lenguaje se hizo más explícito: "Quiero apelar a la buena relacion (sic) que ustedes tienen pa ver si me pueden ayudar hermano. Esa universidad me pone unos votos muy importantes y adicionalmente ... Aquí hay un negocio...Ustedes me dicen ...y yo voy y digo: pa esta jugada vale tanto y vamos pa'lante. Así de sencillo".

Pulgar, que antes de ser senador había sido fiscal y auxiliar de magistrado, continuó: "No y también tú tienes que ver marica, lo que yo te digo, cuando uno quiere buscarle una vueltecita allí, uno se la busca".

A este punto, el senador reiteró la generosidad de sus patrocinadores: "Esos manes a mí me ayudan con becas, me dan puestecitos. Yo te hablo la verdad y cuando llega la campaña me tiran un billetico. Yo no te voy a negar nada viejo man, pa que voy a negar eso".

Pulgar estaba tan confiado que, incluso, sugirió el monto que el juez debería cobrar por la decisión: "Si los manes son juiciosos. Si yo le digo: hey doc esta vaina vale 200 barras. Él me dice: ¿a qué horas y dónde? Así, pa hablar claro. Yo les digo a ustedes la verdad. Aquí hay un negocio ...Yo creo ...No sé, si ustedes quieren hablar solos". (Subraya la Sala).

Asimismo, en el auto de citación a audiencia, de fecha 14 de agosto de 2020, la Procuraduría General de la Nación calificó la presunta conducta del senador Pulgar Daza como un delito:

Eduardo Enrique Pulgar Daza, en su condición de Senador de la República, puede ver comprometida su responsabilidad disciplinaria por la posible incursión en la falta descrita en el numeral 1º del artículo 48 de la Ley 734 de 2002, al realizar la descripción típica consignada en el artículo 407 de la Ley 599 de 2000, toda vez que en agosto de 2017, en una reunión que se llevó a cabo en su apartamento ubicado en la ciudad de Barranquilla, al parecer ofreció dinero en cuantía de \$200.000.000,00 al entonces juez promiscuo municipal de Usiacurí (Atlántico), Andrés Fernando Rodríguez Cáez, a cambio de que adoptara una decisión favorable dentro del proceso de restablecimiento del derecho y suspensión de actos o registros obtenidos fraudulentamente, con radicado 08-849-40-89-001-2017-00096-00 tramitado por ese despacho judicial, asunto en el que funge como indiciado (convocado a la audiencia) el señor Luis Fernando Acosta Osío.

La falta gravísima atribuida consiste en realizar objetivamente una descripción típica consagrada en la Ley como delito sancionable a título de dolo, cuando se comete en razón, con ocasión o como consecuencia de la función o cargo, o abusando del mismo, conducta disciplinaria en la que el inquirido Pulgar Daza presuntamente incurrió, al agotar objetivamente y a título de dolo, el comportamiento descrito por el artículo 407 de la Ley 599 de 2000, para que se adoptara una decisión favorable a Luis Fernando Acosta Osío dentro del proceso especificado.

[...]

En consecuencia, el Sr. Eduardo Pulgar Daza pudo realizar la descripción típica consagrada en la ley como delito bajo la denominación de cohecho por dar u ofrecer en razón del cargo, toda vez que, ostentando la dignidad de Senador de la República, ofreció 200 millones de pesos para lograr una decisión favorable en el proceso penal tantas veces mencionado. (Subraya la Sala).

Por su parte, en auto del 6 de agosto de 2020, la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia identificó, dentro del proceso que la Corte adelanta por los mismos hechos, la posible ocurrencia de una infracción penal:

Así las cosas, el análisis conjunto de las pruebas relacionadas en precedencia permite dos conclusiones. La primera, que el único congresista involucrado en las posibles infracciones penales lo fue el actual senador EDUARDO ENRIQUE PULGAR DAZA.

De otra parte, que de aquel se afirma el posible compromiso en la realización, en la condición de autor, del delito de cohecho por dar u ofrecer, definido en el artículo 407 de la Ley 599 de 2000. Esto, en concurso con el punible de tráfico de influencias de servidor público de que trata el artículo 411 *ibidem*.

Finalmente, restaría añadir que la investigación se extenderá a la posible comisión de delitos contra los mecanismos de participación democrática. Ello, porque, aunque los hechos fueron negados de manera tajante por Luis Alberto Acosta Osío, mal puede soslayarse que fue el propio congresista PULGAR DAZA, quien en uno de los diálogos materia de las grabaciones, admitió que para las pasadas elecciones para el Congreso de la República recibió de la Universidad Metropolitana de Barranquilla “billetico”, así como “becas”, estas últimas, para sus posibles electores<sup>60</sup>.

Como puede observarse, los antecedentes anteriores dan cuenta de la posible existencia de un delito, como lo es, el cohecho por dar u ofrecer, infracción penal consagrada en el artículo 407 de la Ley 599 de 2000<sup>61</sup>.

Por consiguiente, no se está en presencia de una conducta que afecte la función congresional, pues, sin lugar a dudas, el ofrecimiento de una suma de dinero a una autoridad judicial con el propósito de que esta emita una decisión en un determinado sentido, no corresponde a una función a cargo de un senador, ni puede entenderse que se realiza con ocasión de una función de dicha naturaleza.

Por el contrario, la consulta denunciada, *prima facie*, parece encuadrarse en un acto de corrupción. Así, la Convención Interamericana contra la Corrupción, incorporada a nuestro ordenamiento jurídico a través de la Ley 412 de 1997, define el acto corrupto como:

El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

---

<sup>60</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala Especial de Instrucción. Auto del 6 de agosto de 2020. Radicación número 00300.

<sup>61</sup> El que dé u ofrezca dinero u otra utilidad a servidor público, en los casos previstos en los dos artículos anteriores, incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento ocho (108) meses, multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a ciento cincuenta (150) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de ochenta (80) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses.

ii) La jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>62</sup> y la Corte Constitucional<sup>63</sup>, esta última a través de sentencias de constitucionalidad que son vinculantes para las autoridades colombianas<sup>64</sup>, ha reconocido la competencia de la Procuraduría General de la Nación para disciplinar a los servidores públicos de elección popular, especialmente, cuando se trata de conductas corruptas.

Lo anterior, a partir de lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política y la interpretación sistemática de esta norma superior con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y la Convención Interamericana contra la Corrupción.

iii) En el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, la Corte IDH señaló que la competencia de la Procuraduría General de la Nación, establecida el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política, es compatible con el artículo 23 de la Convención. En esta dirección, la Corte indicó:

112. En el presente caso, el Tribunal constata que el artículo 277.6 de la Constitución Política de Colombia faculta al Procurador para “ejercer vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive las de elección popular; ejercer preferentemente el poder disciplinario; adelantar las investigaciones correspondientes e imponer las respectivas sanciones conforme a la

---

<sup>62</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de noviembre de 2017. Radicación número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(IJ). Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sentencia del 23 de julio de 2020. Radicación número: 110010325000201700073 00 (0301-2017) y Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, decisión del 12 de diciembre de 2019. Radicación número: 11001030600020190015900 (C).

<sup>63</sup> Corte Constitucional. Sentencia del 13 de marzo de 2019, C-111/19, Corte Constitucional. Sentencia del 26 de enero de 2006, C-028/06.

<sup>64</sup> Respecto a la vinculatoriedad de las decisiones de la Corte Constitucional, la jurisprudencia ha señalado: la jurisprudencia constitucional tiene incidencia directa y general en la jurisdicción en la medida que, por mandato del artículo 241 Superior, a esta Corporación “se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (...)”. 8.15. Bajo este orden de ideas, el sometimiento general a la Carta Política de todos los órganos de la jurisdicción, incluyendo los órganos de cierre de las distintas jurisdicciones, y las autoridades administrativas determina que el precedente constitucional tenga una manifestación especial y amplificada de la vinculatoriedad que se ha atribuido de manera general al precedente de las altas cortes. Ello se materializa, particularmente, según los efectos que se prediquen de los fallos que profiere el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional, es decir, según se trate de sentencias en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, o de sentencias de tutela proferidas por las salas de revisión o por la Sala Plena en sede de unificación. [...] 8.17. Así, en relación con las sentencias proferidas en ejercicio del control abstracto de constitucionalidad, del inciso segundo del artículo 243 Superior se deduce que éstas tienen efectos *erga omnes*, de manera que la decisión de excluir una norma del ordenamiento, o de dejarla en él en los términos que pueda indicar, tiene una aplicación general que determina, no sólo el actuar de los jueces, sino de todos los operadores jurídicos. [...] 8.18. Estos efectos, sin embargo, no se limitan a la parte resolutive en relación con la declaratoria de exequibilidad o inexecuibilidad, pues según lo ha advertido esta Corporación, también la *ratio decidendi*, entendida como los argumentos que sirvieron de sustento a la decisión, tiene un efecto vinculante para las autoridades públicas. Al respecto, la Sentencia C-292 de 2006 realizó una recopilación de la jurisprudencia referida a este punto, y al pronunciarse sobre el interrogante relativo a si la parte motiva de las sentencias de constitucionalidad tiene fuerza vinculante, concluyó que es “afirmativa conforme a lo enunciado por esta Corporación y el legislador estatuario. Por consiguiente las autoridades y los particulares están obligados a acatar los postulados vinculantes de la parte motiva de las sentencias de constitucionalidad, en aquellos aspectos determinantes de la decisión que sustenten la parte resolutive de tales providencias, así como frente a los fundamentos ‘que la misma Corte indique’. Es decir, en palabras de la C-037 de 1996, tienen “fuerza vinculante los conceptos consignados en esta parte que guarden una relación estrecha, directa e inescindible con la parte resolutive; en otras palabras, aquella parte de la argumentación que se considere absolutamente básica, necesaria e indispensable para servir de soporte directo a la parte resolutive de las sentencias y que incida directamente en ella”. Corte Constitucional. Sentencia del 4 de octubre de 2017, SU-611/17.

ley”. Por su parte, el artículo 278 del texto constitucional establece que el Procurador ejercerá directamente la función de “1. Desvincular del cargo, previa audiencia y mediante decisión motivada, al funcionario público que incurra en alguna de las siguientes faltas [...]”. La Corte observa que el primer período del inciso 6º del artículo 277 y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución de Colombia admiten la posibilidad de ser interpretados de modo compatible con la Convención Americana y con el modelo de Estado de derecho establecido por el artículo 1º de la propia Constitución, a condición de entender que la referencia a los funcionarios de elección popular está limitada únicamente a la potestad de vigilancia del Procurador. Conforme a la regla de que no debe declararse una norma violatoria de la Convención en tanto admita una interpretación compatible con ésta, la Corte encuentra que el inciso 6º del artículo 277, y el numeral primero del artículo 278 de la Constitución Política de Colombia, no son incompatibles con el artículo 23 de la Convención Americana<sup>65</sup>. (Subraya la Sala).

iv) En la misma decisión, la Corte IDH no reprochó la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación sobre los servidores públicos de elección popular, sino la potestad de este órgano para imponer a dichos funcionarios sanciones que impliquen una restricción al ejercicio de sus derechos políticos, tal como ocurre con la inhabilitación o destitución. Así, la Corte señaló:

96. La Corte reitera que el artículo 23.2 de la Convención Americana es claro en el sentido de que dicho instrumento no permite que órgano administrativo alguno pueda aplicar una sanción que implique una restricción (por ejemplo, imponer una pena de inhabilitación o destitución) a una persona por su conducta social (en el ejercicio de la función pública o fuera de ella) para el ejercicio de los derechos políticos a elegir y ser elegido: sólo puede serlo por acto jurisdiccional (sentencia) del juez competente en el correspondiente proceso penal. El Tribunal considera que la interpretación literal de este precepto permite arribar a esta conclusión, pues tanto la destitución como la inhabilitación son restricciones a los derechos políticos, no sólo de aquellos funcionarios públicos elegidos popularmente, sino también de sus electores.

[...]

De esta forma, el Tribunal considera que las sanciones de destitución e inhabilitación de funcionarios públicos democráticamente electos por parte de una autoridad administrativa disciplinaria, en tanto restricciones a los derechos políticos no contempladas dentro de aquellas permitidas por la Convención Americana, son incompatibles no solo con la literalidad del artículo 23.2 de la Convención, sino también con el objeto y fin del mismo instrumento.

[...]

100. Tal como fue señalado con anterioridad, del artículo 23.2 de la Convención se desprenden los requisitos para que proceda la restricción de los derechos políticos reconocidos en el artículo 23.1 como consecuencia de una sanción de destitución e inhabilitación de un funcionario público democráticamente electo. En el caso de la sanción impuesta al señor Petro, ninguno de esos requisitos se cumplió, pues el órgano que impuso dicha sanción no era un “juez competente”, no hubo “condena” y las sanciones no se aplicaron como resultado de un “proceso penal”, en el que tendrían que haberse respetado las garantías judiciales consagradas en el artículo 8 de la Convención Americana. Además, la sanción de destitución –aun cuando esta haya ocurrido por un período de un mes- constituyó una restricción a los derechos políticos tanto del funcionario democráticamente electo, que no pudo continuar ejerciendo su cargo, como una afectación a los derechos de aquellas personas que

---

<sup>65</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Petro Urrego vs. Colombia. Sentencia del 8 de julio de 2020.

lo eligieron, y en general afecta la dinámica del juego democrático al constituir una alteración de la voluntad de los electores.

[...]

La Corte ya concluyó anteriormente que una sanción de inhabilitación o destitución de un funcionario público democráticamente electo por vía de autoridad administrativa y no por "condena, por juez competente, en proceso penal", es contraria al artículo 23.2 de la Convención y al objeto y fin de la Convención (supra párr. 100). Por las mismas razones, la Corte concluye que el Estado incumplió con sus obligaciones previstas en el artículo 23 de la Convención, en relación con el artículo 2 del mismo instrumento, por la existencia y aplicación de las normas del Código Disciplinario Único que facultan a la Procuraduría a imponer dichas sanciones a funcionarios públicos democráticamente electos, como fue el caso del señor Petro.

[...]

118. No obstante lo señalado anteriormente, en relación con la falta de competencia de una autoridad administrativa para restringir los derechos políticos de funcionarios públicos democráticamente electos, mediante las sanciones de inhabilitación y destitución, esta Corte considera oportuno entrar al análisis de las garantías aplicadas en el proceso disciplinario seguido contra el señor Petro.

[...]

135. La Corte concluye que los derechos políticos del señor Petro se vieron afectados por la sanción de destitución e inhabilitación impuesta por la Procuraduría General el 9 de diciembre de 2013 y que fue confirmada el 13 de enero de 2014.

[...]

136. Adicionalmente, la Corte concluye que la vigencia de las normas que facultan a la Procuraduría a imponer sanciones de inhabilitación o destitución de funcionarios democráticamente electos previstas en general en el ordenamiento jurídico colombiano, y en particular en el Código Disciplinario Único, así como las normas que pueden tener como efecto que las decisiones de la Contraloría produzcan una inhabilitación para el ejercicio de los derechos políticos, y que fueron mencionadas en el presente capítulo, constituyen un incumplimiento del deber de adoptar disposiciones de derecho interno. (Subraya la Sala).

En suma, es dable concluir que la autoridad que debe continuar con la investigación disciplinaria contra el senador Eduardo Enrique Pulgar Daza es la Procuraduría General de la Nación. Lo anterior, teniendo en cuenta que:

*i)* La presunta conducta investigada, *prima facie*, no corresponde a una función congresional, sino a un posible acto de corrupción.

*ii)* La Procuraduría General de la Nación tiene competencia disciplinaria sobre los servidores públicos de elección popular, especialmente, cuando la conducta corresponde a una actuación corrupta.

*iii)* El numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política es compatible con el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y

*iv)* La Corte IDH, en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*, no reprochó la competencia disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, sino la facultad de esta para limitar los derechos políticos de los servidores públicos de elección popular, a través de sanciones como la inhabilitación o la destitución.

Ahora bien, para el ejercicio de su competencia disciplinaria, la Procuraduría General de la Nación debe aplicar de forma armónica y sistemática lo dispuesto por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Corte IDH en el caso *Petro Urrego vs. Colombia* y la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado<sup>66</sup>.

De otra parte, se debe tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 277 constitucional, la Procuraduría General de la Nación ejerce la vigilancia superior de quienes desempeñen funciones públicas, inclusive los de elección popular y, conforme al artículo 25 de la Ley 734 de 2002, los servidores públicos son destinatarios de la ley disciplinaria.

En consecuencia, la Sala aclara que la competencia otorgada a la Procuraduría General de la Nación por el artículo 3º de la Ley 1828 de 2017 debe interpretarse de conformidad con el numeral 6º del artículo 277 de la Constitución Política y el artículo 7º del Decreto Ley 262 de 2000, cuyo numeral 21 establece como función del procurador general de la Nación la de conocer de los procesos disciplinarios que se adelanten en contra de los congresistas.

En este sentido, la competencia para investigar y sancionar disciplinariamente a los congresistas debe entenderse radicada en cabeza del procurador general de la Nación, y no en otra dependencia de la entidad.

Finalmente, la Sala exhorta al Gobierno Nacional, el Congreso de la República y a la Procuraduría General de la República para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020.

Por lo expuesto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** competente a la Procuraduría General de la Nación para continuar la investigación disciplinaria en contra del senador Eduardo Enrique Pulgar Daza, en los términos señalados en la parte considerativa.

**SEGUNDO: REMITIR** a la Procuraduría General de la Nación para lo de su competencia.

**TERCERO: EXHORTAR** al Gobierno Nacional, el Congreso de la República y a la Procuraduría General de la República para que den cumplimiento a lo ordenado por la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia del 15 de noviembre de 2017 y la sentencia de la Corte IDH del 8 de julio de 2020.

**CUARTO: COMUNICAR** esta decisión a: *i)* Fernando Carrillo Flórez, procurador general de la Nación, *ii)* Santiago Valencia González, presidente de la Comisión

---

<sup>66</sup> En esta dirección, la Corte IDH señaló en el caso *Petro Urrego vs. Colombia*: En consecuencia, es necesario que la interpretación y aplicación de las facultades disciplinarias se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención. En términos prácticos, la Corte recuerda que la interpretación de las normas que disponen las facultades de la Procuraduría o la Contraloría por parte de la Corte Constitucional, y de las demás autoridades del Estado colombiano, deben ser coherentes con los principios convencionales en materia de derechos políticos previstos en el artículo 23 de la Convención y que han sido reiterados en el presente caso. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso *Petro Urrego vs. Colombia*. Sentencia del 8 de julio de 2020.



de Ética y Estatuto del Congresista del Senado de la República, *iii*) Eduardo Enrique Pulgar Daza, senador de la República, *iv*) Miguel Ángel Pinto Hernández, senador de la República, *v*) Nasly Teresa Hoyos Agamez, procuradora auxiliar delegada para asuntos disciplinarios, *vi*) Jorge Enrique Sanjuan Gálvez, procurador primero delegado, *vii*) Juan Fernando Gómez Gutiérrez, procurador segundo delegado, *viii*) la Sala Especial de Instrucción de la Corte Suprema de Justicia, *ix*) Karen Lorena Camelo Colorado, *x*) Rafael Antonio Esguerra Rebolledo, *xi*) Jaime Enrique Granados Peña, *xii*) Karen Melissa Parejo Martínez, *xiii*) Ronald Emil Padilla Acuña, *xiv*) Andrés Rodríguez Cáez y *xv*) Hildana Vertel Agamez.

**QUINTO: ADVERTIR** que contra la presente decisión no procede recurso alguno, tal como lo dispone expresamente el inciso 3° del artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**SEXTO:** Los términos legales a que esté sujeta la actuación administrativa en referencia se reanudarán o empezarán a correr a partir del día siguiente a aquel en que se comunique la presente decisión.

La presente decisión se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

**COPIESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR**  
Presidente de la Sala

**ÓSCAR DARÍO AMAYA NAVAS**  
Consejero de Estado

**ÉDGAR GONZÁLEZ LÓPEZ**  
Consejero de Estado

**ÁLVARO NAMÉN VARGAS**  
Consejero de Estado

**REINA CAROLINA SOLÓRZANO HERNÁNDEZ**  
Secretaria de la Sala